

**L'ELABORATION
DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT
DANS L'EUROPE COMMUNAUTAIRE
THÈSE**

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue à la Faculté
de Droit et des Sciences Economiques de Nancy
le 14 novembre 1967

par

Y. JEGOUZO

Docteur en Droit

JURY

Président : Monsieur Paul JAQUET, Professeur

Suffragants : Monsieur Jacques HOUSSIAUX, Professeur
Monsieur Robert KOUAR, Maître de conférences
Agrégé

PARIS
LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20-24, Rue Soufflot, 20-24

1970



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555802_0009

**L'ELABORATION
DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT
DANS L'EUROPE COMMUNAUTAIRE**

UNIVERSITÉ DE NANCY
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

**L'ELABORATION
DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT
DANS L'EUROPE COMMUNAUTAIRE
THÈSE**

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue à la Faculté
de Droit et des Sciences Economiques de Nancy
le 14 novembre 1967

par

Y. JEGOUZO

Docteur en Droit

JURY

Président : Monsieur Paul JAQUET, Professeur

Suffragants : Monsieur Jacques HOUSSIAUX, Professeur
Monsieur Robert KOUAR, Maître de conférences
Agrégré

P A R I S
LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20-24, Rue Soufflot, 20-24
1970

UNIV.



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbations aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Croissance économique, Plan d'expansion, Développement régional, la place occupée par ces thèmes, non seulement dans les déclarations mais aussi dans les préoccupations réelles des Gouvernements, s'accroît actuellement dans tous les pays quel que soit leur régime politique ou leur situation économique. Certes, d'une manière générale, les problèmes économiques sont devenus un des soucis majeurs de l'Etat moderne ; mais, jusqu'à une période récente, l'expansion ne figurait qu'à une place modeste parmi les objectifs économiques des pouvoirs publics.

La croissance économique n'est cependant pas en elle-même un phénomène totalement nouveau. Elle est apparue fréquemment, bien que d'une manière non continue (1), dans l'histoire de l'humanité, accompagnant principalement chaque innovation technique, que ce soit la roue ou la charrue. Depuis le début du XIX^e siècle, elle constitue même la principale caractéristique de l'évolution économique, tout au moins du monde occidental. Mais le développement économique était, jusqu'à une époque récente, abandonné à lui-même. A de rares exceptions près (2), il était exclu du champ d'intervention de l'Etat. La production de biens et de services augmentait, parfois dans des proportions supérieures à la croissance actuelle — ce fut le cas notamment

(1) Une des caractéristiques de l'économie jusqu'à la deuxième guerre mondiale fut en effet de progresser par bonds. Ceci tout d'abord pour des motifs politiques : à la Renaissance, période d'expansion, succéda une période de recession coïncidant avec les Guerres de Religion ; puis, avec l'apparition du Libéralisme, pour des raisons proprement économiques. Cette évolution se fit de plus en plus chaotique jusqu'à ce qu'une dernière secousse, la crise de 1930, décide l'Etat à intervenir.

(2) Au nombre de ces exceptions, il faut citer notamment l'action politique menée sous l'impulsion de Colbert. Celui-ci pensait qu'une fonction économique incombait à l'Etat et que l'expansion figurait au nombre des objectifs essentiels de la politique. Toutefois, cette politique d'expansion était fortement teintée d'impérialisme, Colbert considérant « comme fixe la quantité d'argent et de moyens de production possédée par le monde » (H. HEATON, *Histoire économique de l'Europe*, tome I, A. Colin, 1950, p. 250). Plus limitée, l'expérience de Turgot s'inscrit davantage dans la perspective moderne de la politique de développement (V. E. FAURE « *La disgrâce de Turgot* »).

aux Etats-Unis au début du xx^e siècle — mais, à la base de ce développement, il n'y avait aucune volonté consciente de la part de l'Etat pas plus que des divers agents économiques qui opéraient en fonction de considérations individuelles, sans aucun plan d'ensemble, sans aucune coordination.

L'intervention de l'Etat dans le domaine économique, lorsqu'elle se développa, n'eut pas immédiatement comme objet la prise en main de la croissance économique. En effet, la première raison qui détermine ce changement d'attitude de la puissance publique est accidentelle, c'est le premier conflit mondial. L'objectif que se fixèrent alors les Etats concernés fut limité et provisoire : l'organisation d'une économie de guerre. L'activité économique des pouvoirs publics, pendant la période 1920-1940, fut certes liée à la croissance d'une manière plus directe ; mais l'Etat se borna alors à corriger par son intervention les méfaits d'un développement économique anarchique (rétablissement du plein-emploi ou de l'équilibre de la balance extérieure, surveillance des prix, etc...) La croissance économique en tant que telle ne fut jamais, à cette époque, un objectif gouvernemental.

Au contraire, depuis la Deuxième Guerre Mondiale, l'expansion est devenue une des principales préoccupations des économistes d'abord (3), du pouvoir politique et de l'opinion publique, ensuite. Certes, la politique économique classique, l'action en faveur de la stabilité des prix ou du plein-emploi, conserve une place importante ; certains pays industrialisés, de moins en moins nombreux il est vrai, estiment même qu'elle suffit à assurer un taux de croissance satisfaisant et qu'il n'est nullement nécessaire que l'Etat intervienne plus à fond. Mais, dans la plupart des Etats, cette action traditionnelle est replacée dans une perspective plus large et considérée comme une condition de l'expansion, expansion qui devient donc l'objet principal de la politique économique actuelle. Ainsi, à l'Etat simplement correcteur tend à se substituer, d'une manière générale, un Etat stimulateur. Mais quelles sont les raisons de cette soudaine priorité accordée au développement économique ?

Celles-ci apparaissent multiples : les unes sont générales, les autres, spécifiques d'une situation économique ou d'un régime politique donné.

La première est d'ordre technique : le développement de la Science économique et le perfectionnement des instruments d'analyse ont progressivement permis de prévoir l'évolution de l'activité économique, de substituer une orientation de l'avenir à la soumission passive aux événements (4). Cette évolution des

(3) La publication en 1940 du livre de Colin CLARK « *Les conditions du progrès économique* », lequel analysait pour la première fois les conditions de la croissance, fut largement à l'origine de cette évolution.

(4) P. BAUCHET, « *L'expérience française de planification* », Paris, 1958, p. 24.

techniques a modifié radicalement l'attitude de l'Etat et des agents économiques face au développement. L'avenir devient désormais synonyme de progrès puisqu'il est possible de le dominer et d'y introduire une certaine cohérence (5).

Intervient ensuite l'influence décisive que joue actuellement le développement économique d'une Nation sur sa situation internationale. Son indépendance, sa puissance vont être directement fonction du dynamisme de son économie. La compétition Est Ouest est passée en grande partie du terrain militaire au terrain économique. L'évolution comparée du taux de croissance joue dans cette confrontation un rôle aussi important que la progression des arsenaux dont dispose chaque camp. D'ailleurs, est-il besoin de le souligner, il y a un lien direct entre la puissance économique et la puissance militaire, la construction d'armes efficaces étant subordonnée à des investissements de plus en plus considérables (6).

Enfin, le désir d'une amélioration de son sort, d'un mieux-être pousse l'homme à accroître sa production de biens et services en quantité puis en qualité. Ce désir se développe chez l'individu dès que celui-ci peut envisager la possibilité d'une telle perspective et qu'il trouve en cela l'énergie suffisante pour briser les structures mentales ou sociologiques entravant cette recherche d'un bien-être accru. L'amélioration à peu près générale des conditions de vie et de l'instruction, jointe au progrès de la prévision économique, ont accru cette conscience d'un mieux-être possible. Il y a là, sans doute, une des explications de cette faveur dont jouit l'idée d'expansion auprès de l'opinion publique, ceci surtout dans les pays économiquement développés (7). Cette prise de conscience semble, par ailleurs, avoir été accélérée par l'organisation des différents intérêts économiques en groupements dont un des mobiles essentiels est la poursuite de cette amélioration des conditions de vie.

La tendance générale qui conduit tous les pays à accorder au développement une place de plus en plus importante s'explique donc. Mais, la croissance économique va, par ailleurs, présenter des significations différentes selon les régimes politiques et les situations économiques et ceci influence largement le type de politique d'expansion choisi.

Dans les pays sous-développés, le problème se pose en termes

(5) B. DE JOUVENEL. *« L'art de la conjoncture »*, Edit. du Rocher, 1964.

(6) Pour des développements sur les liens entre une défense nationale moderne et la croissance économique, voir B. CAZES, *« La vie économique »*, Collection U. A. Colin, pp. 153 et ss.

(7) En effet, un niveau d'instruction et des conditions matérielles d'existence trop faibles, joints à des structures sociales archaïques, constituent un obstacle important pour le développement économique. Sur le cas de certains pays sous-développés, voir J. DE CASTRO, *« Géo-politique de la Faim »*, Les Editions ouvrières, Paris, 1952, et R. DUMONT, *« L'Afrique Noire est mal partie »*, Edit. du Seuil, Paris, 1963.

simples mais brutaux. La croissance est une exigence vitale et il n'est pas question de s'interroger sur sa signification politique. L'expansion économique qui, pour les pays industrialisés, est un des objectifs principaux, devient ici le problème dont tout va dépendre, l'économique comme le politique. Il est d'ailleurs devenu traditionnel de caractériser le régime politique de ces pays du Tiers-Monde par cette course au développement et non par des éléments idéologiques. On n'y parle plus de Démocratie libérale ou socialiste mais de Nation « sous-développée » ou « en voie de développement », et l'appréciation de tout système d'organisation politique se fera dans ces pays en fonction de l'efficacité dont peut témoigner ce système pour faire « décoller » l'économie (8).

Dans les pays socialistes, la croissance constitue un objectif essentiel, non seulement pour des raisons économiques, mais aussi pour des motifs idéologiques. En effet, dans la doctrine marxiste, l'avènement du communisme, phase finale du socialisme, interviendra seulement lorsque la production aura atteint un stade suffisant pour faire disparaître la rareté des biens et permettre ainsi de satisfaire tous les besoins, ce qui élimine la principale source d'aliénation de l'individu. Or, cet objectif, seule la socialisation des moyens de production permet de l'atteindre. L'expansion économique constitue donc, pour les régimes socialistes, à la fois un but et une justification. A cette signification doctrinale se mêle depuis peu le désir croissant d'un mieux-être, et on ne peut s'empêcher de noter, sur ce point, le rapprochement qui s'amorce avec l'Occident.

En effet, l'amélioration de la condition de l'individu est certainement l'objectif principal de la croissance dans les pays occidentaux. Mais celle-ci s'y présente sous de multiples formes, matérielles (consommation accrue de biens) mais aussi, et surtout, intellectuelles, sociales, et politiques (loisirs plus nombreux, conditions de travail meilleures, garanties d'emploi, avènement d'une plus grande justice sociale et de la démocratie économique). Donc, le développement économique va se présenter ici moins sous un aspect quantitatif (l'accroissement de la production en volume semblant être devenue une constante) que sous une forme qualitative.

Quelle que soit la signification qu'on lui prête, la croissance économique est donc devenue une idée-force du xx^e siècle. A ce titre, la conduite de l'expansion dans les meilleures conditions constitue désormais une des tâches essentielles de l'Etat. Une fonction de développement apparaît aux côtés des fonctions traditionnelles, défense nationale ou maintien de l'ordre, par exemple. Elle tend même à primer celles-ci puisque les autres

(8) R. GENDARME, « *La pauvreté des nations* », Cujas, 1963, pp. 492 et s.

fonctions de l'Etat seront en fait largement conditionnées par le dynamisme économique de la Nation.

L'importance de cette tâche, son caractère récent (certains Etats occidentaux restent encore timides devant ce rôle nouveau qui leur est imparti), ne manquent pas de poser un certain nombre de problèmes pour le publiciste. Comment va s'organiser cette fonction, qui va en avoir la responsabilité au sein de l'Etat ? On s'aperçoit immédiatement que le développement économique peut bouleverser les procédés traditionnels du Droit public et, qu'en particulier, la loi risque d'être mal adaptée à cette tâche nouvelle de l'Etat. Ceci peut constituer une cause supplémentaire d'effacement de l'organe législatif dans la prise de décision politique.

Par ailleurs, l'expansion économique soulève d'autres problèmes dans les pays libéraux puisque l'économie y reste largement entre les mains d'agents privés. La prise en charge par l'Etat de cette responsabilité va, d'une manière à peu près certaine, soit modifier les caractéristiques essentielles du pouvoir en Démocratie libérale, soit bouleverser les fondements mêmes du régime économique capitaliste. Dans quel sens cette transformation va-t-elle s'opérer et jusqu'où ira-t-elle ?

Autant de questions qui viennent immédiatement à l'esprit mais qu'il est impossible de cerner plus à fond si l'on ne définit au préalable ce qu'est une politique de croissance et, par delà cette notion économique, ce que nous entendons par FONCTION DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.

Section I. — Définition d'une fonction de développement économique.

L'importance justifiée que l'on s'accorde à reconnaître à la politique de croissance économique en a fait un des thèmes favoris des débats agitant opinion publique et « classe politique ». Mais il est advenu à cette notion ce qui advient fréquemment en pareil cas ; chacun lui donne un contenu différent. Il convient donc d'éviter ce risque, tout au moins de le circonscrire, en arrêtant une définition aussi précise que possible de cette politique.

Il est certes aisé de s'entendre sur une définition de la politique économique au sens large. Celle-ci comprend l'ensemble des interventions que l'Etat effectue dans le domaine économique en vue d'atteindre un certain nombre d'objectifs (9). Mais il

(9) V. aussi la définition donnée par P. DELOUVRIER, dans « *Politique économique de la France* », Cours I.E.P., Paris, 1958-1959 : « Ensemble des actions gouvernementales qui ont des conséquences économiques ».

apparaît beaucoup plus difficile de cerner la notion de politique de croissance.

Les Economistes, malgré quelques différends, sont dans l'ensemble d'accord pour dire quels sont les éléments que doit comprendre cette politique. Mais cette définition se révèle assez peu utilisable car elle revient à englober toute la politique économique en la considérant sous un angle particulier, celui du développement économique. Aussi convient-il d'aller plus loin et de trouver une définition politique de la fonction de développement, définition dont la clef, pensons-nous, réside dans le rapprochement, quasi-unaniment admis, pouvant être fait entre la politique d'expansion et les techniques de planification ou de programmation.

§ 1. — *Insuffisance d'une définition purement économique.*

La croissance économique (10) peut être analysée très schématiquement de la façon suivante (11).

Elle se traduit d'abord par une augmentation de la production et de la consommation en biens et en services. Mais cet accroissement peut être interprété de deux manières. Il est possible, en premier lieu, de le considérer globalement, abstraction faite de l'évolution de la population du pays considéré. Dans ce sens, on peut affirmer que tous les pays connaissent une expansion économique. Mais, en fait, cette croissance équivaut à une régression si la population augmente à un rythme supérieur. Donc, il est nécessaire d'analyser également l'expansion selon un deuxième critère, à savoir, l'accroissement du produit et de la consommation par tête.

Mais, l'expansion ainsi envisagée reste purement quantitative. Or, la science économique tend de plus en plus à analyser le développement en tenant compte d'éléments qualitatifs. En d'autres termes, il ne suffit plus qu'un pays connaisse une expansion économique, il faut encore que ce soit une « bonne expansion », n'entraînant aucun déséquilibre qui ne soit supportable.

(10) Les termes « croissance », « développement », « expansion », ont été, jusqu'à présent, employés indifféremment et le seront tout au long de ce travail. Les économistes accordent d'une manière générale la même signification aux mots « croissance » et « expansion » ; mais, certains distinguent « développement » et « croissance », le développement incluant, en plus d'une progression de la production et de la consommation, un dynamisme des agents économiques, une attitude générale du corps social favorable à la croissance économique. V. B. CAZES, « *La vie économique* », *op. cit.*, pp. 373 et ss.

(11) Bien entendu, la croissance économique est, en fait, un phénomène beaucoup plus complexe, nécessitant une analyse scientifique. Mais nous ne prétendons pas faire ici œuvre d'économiste. Notre seule ambition est de dégager les données nécessaires à l'étude de cette tâche nouvelle de l'Etat.

Si la notion même de croissance peut être ainsi rapidement appréhendée, il en va différemment pour la politique de développement, c'est-à-dire l'action de l'Etat tendant à favoriser l'expansion. Pour obtenir une définition qui ne soit pas un catalogue il paraît nécessaire, au préalable, d'en exposer les diverses modalités ainsi que de rechercher la place qu'occupe cette intervention dans l'ensemble de la politique économique.

I. — *Modalités de la politique de développement économique.*

Il convient de distinguer, malgré le risque d'arbitraire que cela comporte, politique de croissance en volume et politique de développement équilibré. Cette distinction correspond, approximativement, à la distinction faite précédemment entre croissance quantitative et croissance qualitative. A la première répond l'action traditionnelle menée en vue d'accroître le produit réel global ; à la seconde, le souci apparu récemment chez les responsables de la politique économique d'éliminer autant que possible les déséquilibres entraînés par l'expansion (12).

A - CONTENU TRADITIONNEL DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT.

Pour obtenir un taux optimum de croissance, les pouvoirs publics doivent agir sur ce que M. F. Perroux appelle « les 3 dynamismes de toute croissance : la population, l'innovation, les institutions » (13). La politique de développement englobe donc l'action sur la démographie et la main d'œuvre, l'action sur la recherche scientifique et la productivité et enfin l'action sur les structures institutionnelles conditionnant l'expansion.

1) Action sur la population.

L'influence du niveau de population sur le développement est évident puisque celle-ci, considérée dans son ensemble, commande à la fois la production et les débouchés offerts à celle-ci.

Il est donc nécessaire, tout d'abord, d'agir sur le volume global de la population, à long terme, au moyen d'une politique de natalité, à court terme, par l'immigration.

Plus précisément encore, il convient, dans la perspective du

(12) Ces deux aspects de la politique de développement doivent être combinés dans une action d'ensemble qualifiée de « politique de croissance harmonisée » par F. Perroux. V. F. PERROUX, « *L'Economie du XX^e siècle* », P.U.F., V^e partie, « La croissance harmonisée », pp. 407 et ss.

(13) V. F. PERROUX, « *Le IV^e Plan français* » (1962-1965). En quoi consiste notre planification indicative ». « *Economie appliquée* », tome XV, 1962, pp. 41 et ss. V. également J. BILLY, « *La politique économique* », P.U.F., 1961, chapitre VI « Les problèmes de la croissance ».

développement économique, d'ajuster le niveau de la population active aux besoins de la production et de réaliser le plein-emploi (14).

Mais cet équilibre, conçu ainsi d'une manière globale, risque de demeurer purement théorique car il ne tient aucun compte de la structure professionnelle de la population active et des besoins de l'économie. Or, la croissance entraîne un déplacement constant de la demande de main d'œuvre vers les secteurs de pointe et les professions les plus qualifiées. Mais, pour de multiples raisons, tant psychologiques qu'économiques, la main d'œuvre constitue un élément de rigidité. Elle peut ainsi freiner l'expansion. Cet élément n'est effectivement pris en considération que depuis quelques années mais, actuellement, les problèmes d'emploi jouent un rôle sans cesse croissant dans la politique de développement. Les responsables de la croissance sont de plus en plus conscients qu'une action à moyen terme, favorisant la formation et la reconversion professionnelle ainsi que la mobilité de la main d'œuvre, constitue un des facteurs essentiels de l'expansion.

2) Action sur l'innovation.

L'influence du progrès technique sur la croissance économique est évidente. Moins évidente apparaît la possibilité pour l'Etat d'agir sur ce facteur lequel semble commandé surtout par l'évolution de la Science. Mais, celle-ci ne progresse pas d'elle-même et la recherche scientifique nécessite un personnel de plus en plus nombreux et des installations fort onéreuses. L'action de l'Etat en ce domaine est donc nécessaire, surtout dans le secteur de la recherche fondamentale laquelle, n'étant pas susceptible d'aboutir à des découvertes d'un intérêt pratique immédiat, est délaissée par le secteur privé. Dans ce but, la plupart des Etats ont établi des programmes d'encouragement à la recherche scientifique et agissent en ce domaine par le financement et l'éducation. Cette action se situe évidemment

(14) Il est à remarquer ici que le plein-emploi, un des buts principaux de la politique économique depuis 1930, constitue un des aspects de l'objectif plus large qu'est la croissance. Mais ceci n'est vrai que dans le long terme : dans la courte période, en effet, la lutte contre le chômage peut nécessiter des mesures d'urgence ne cadrant pas avec une politique de développement rationnelle. Cette réserve faite, la seule différence entre les deux objectifs semble se réduire à une question d'attitude politique. Dans un cas, la croissance sera recherchée pour elle-même et le plein-emploi voulu seulement parce qu'il constitue une condition de la croissance. Dans l'autre cas, la croissance n'intervient qu'à titre de facteur favorable à la réalisation du plein-emploi, celui-ci constituant l'objectif principal. Encore faut-il souligner le caractère un peu artificiel de cette nuance, les deux objectifs étant le plus souvent associés, que ce soit dans les programmes économiques gouvernementaux ou dans les revendications syndicales.

dans le long terme vu le délai fort important s'écoulant entre la découverte et son application pratique.

Un autre aspect de cette intervention est l'amélioration de la productivité. Celle-ci est, certes, fonction du progrès technique, mais elle dépend également du perfectionnement des méthodes permis par l'organisation scientifique du travail. Cet accroissement de la productivité ne peut être réalisé, lui aussi, qu'au prix d'une action d'éducation s'étendant sur la longue période (15).

3) Action sur les structures (16).

L'expansion exige enfin que certaines institutions intéressant les rapports entre agents privés (par exemple, le statut de l'entreprise) ou les possibilités d'action des pouvoirs publics (règles budgétaires, etc.) soient modifiées, leur inadaptation aux exigences nouvelles de l'économie constituant un obstacle à la poursuite de la croissance. Cette action a pris successivement l'aspect de la réforme agraire, de la nationalisation des secteurs-clefs puis, plus récemment, de l'encouragement à la concentration des entreprises. Mais, à l'origine de ces différentes mesures, ne se trouve pas toujours, nous le verrons, le seul désir d'agir sur la croissance.

Telles sont, schématiquement, les composantes d'une politique de développement ne visant qu'un accroissement quantitatif du produit réel global ; mais, « la croissance, le développement, les progrès et le progrès s'opèrent dans et par des déséquilibres » (17). La correction de ces déséquilibres va constituer le second aspect de la politique de croissance.

B - LA CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES.

La synthèse entre la recherche d'un taux de croissance maximum et la nécessité d'éviter des déséquilibres, des tensions insupportables, motive l'instauration progressive de ce que l'Economiste suédois Myrdal appelle une politique « d'intégration économique » (18), c'est-à-dire une politique visant à réduire les écarts de niveau de vie entre les différentes régions, les

(15) V. J. BILLY, « *La politique économique* », *op. cit.*, p. 94.

(16) « Structure » est ici conçu d'une manière restrictive, dans le sens de structure institutionnelle et non comme élément présentant une certaine stabilité. Cette définition plus large englobe non seulement les « institutions », mais aussi les structures démographiques, techniques et mentales. Voir à ce propos A. MARCHAL, « *Systèmes et structures économiques* », Coll. Thémis, P.U.F., 1959, pp. 650 et ss.

(17) F. PERROUX, « *Le IV^e Plan français* », *art. cit.*

(18) G. MYRDAL, « *Planifier pour développer* », 1963.

différents groupes d'une même collectivité nationale. S'inscrit dans ce cadre trois types d'action : la politique de développement régional, les politiques sectorielles et, enfin, la politique des revenus.

1) La politique de développement régional.

Pour des raisons humaines (manque de fluidité de la main d'œuvre), économiques (coûts sociaux très importants entraînés par les grandes concentrations urbaines) et politiques, l'action en faveur du développement régional est devenue une des principales composantes de la politique de croissance. L'intervention de l'Etat s'y révèle d'autant plus nécessaire qu'il doit combattre ici des tendances naturelles particulièrement fortes.

La politique des économies régionales est apparue très tôt : action en faveur des « Depressed Areas » en Grande-Bretagne, expérience de la Tennessee Valley Authority aux Etats-Unis, politique de décentralisation industrielle, etc. Mais, cette action de l'Etat en faveur des régions défavorisées a été, d'une manière beaucoup plus récente, replacée dans le cadre du développement économique national dont elle constitue, désormais, une des composantes essentielles.

2) Les politiques sectorielles (19).

L'élaboration par l'Etat de programmes de logement, la mise sur pied de politiques agricoles ou énergétiques s'expliquent par le fait que ces secteurs voient se produire les tensions les plus graves parmi celles que provoque la croissance économique.

A l'origine de cette intervention de l'Etat dans des secteurs précis de l'activité économique il n'y a pas toujours le désir d'encourager la croissance mais, plus souvent, le souci de soutenir une activité en déclin, et ceci pour des raisons plus politiques qu'économiques (20). Ces préoccupations demeurent, mais les politiques sectorielles sont replacées, de plus en plus, dans une perspective économique ; et aux expédients succèdent les réformes de structure se déroulant dans la longue période. Dans cette mesure, les actions sectorielles s'inscrivent d'une manière sans cesse croissante dans le cadre de la politique d'expansion.

(19) V. « *Croissance et politique économique* », rapport ronéoté du groupe de Travail n° 2 au Comité de politique économique de l'O.C.D.E. - O.C.D.E., 1964.

(20) Ceci est particulièrement net pour la politique agricole, laquelle a poursuivi souvent des objectifs incompatibles avec celui du développement pour des raisons soit électorales, soit stratégiques (assurer l'autonomie de ravitaillement d'une nation : cas de la politique agricole britannique).

3) La politique des revenus.

Dernière tension provoquée par la croissance, la difficulté qu'il y a à maintenir l'équilibre entre la part consacrée aux investissements et celle qui revient à la consommation, a motivé l'apparition dans de nombreux pays d'une politique des revenus. Celle-ci, dans la mesure où elle vise à répartir équitablement les fruits de la croissance et à dégager les investissements nécessaires à sa poursuite, constitue un des éléments de la politique d'expansion. Mais la croissance n'est que l'objectif à long terme de la politique des revenus car, dans la courte période celle-ci en luttant contre l'inflation poursuit un but différent, la stabilisation. Entre ces deux objectifs il n'est pas impossible que des conflits se produisent ; cela est apparu récemment en France.

Au terme de cette description, sans nul doute abusivement schématique (21), une constatation s'impose : sur certains points, une action des pouvoirs publics que l'on peut rattacher à la politique de développement peut également poursuivre d'autres objectifs. Il est donc nécessaire de replacer la politique de croissance dans le cadre d'ensemble de la politique économique pour mieux en saisir l'originalité et en fournir, si possible, un critère précis.

II. — *La place de la politique de croissance dans l'action économique et sociale de l'Etat.*

La Science économique distingue traditionnellement politique de conjoncture, politique de structure et politique d'expansion. Quels sont les rapports de ces différents types d'intervention économique ? Telle est la première question qui vient à l'esprit.

Par ailleurs, les adjectifs « social » et « économique » étant traditionnellement accolés pour qualifier l'action en faveur de la croissance, il convient également de distinguer la politique de développement économique stricto sensu de l'intervention dans le domaine social.

A - POLITIQUE D'EXPANSION ET POLITIQUE CONJONCTURELLE.

« La conjoncture porte, par définition, sur des phénomènes passagers à court terme » (22) et la politique conjoncturelle va

(21) Il convient de s'y résigner. La complexité et la fluidité des phénomènes économiques s'opposent à des descriptions et des classifications trop tranchées. La recherche de la clarté s'y effectue fréquemment aux dépens de l'exactitude scientifique. Elle n'en constitue pas moins un préalable indispensable à toute étude de l'influence jouée par l'économie sur le politique. La seule autre attitude offerte au juriste serait de rester les bras croisés sur le seuil d'un monde interdit.

(22) B. CAZES, « *La vie économique* », *op. cit.*, p. 427. Pour d'autres défini-

s'efforcer principalement de lutter contre les déséquilibres qui apparaissent dans cette courte période (23) entre l'offre et la demande. Le but de cette politique est donc d'enrayer récessions et crises, et de combattre l'inflation en s'appuyant sur le crédit et la politique budgétaire. Ces objectifs sont, à priori, très différents de la croissance à long terme ; en fait, il existe entre les deux des liens très étroits.

En effet, le développement provoque, d'une manière à peu près automatique, des tensions se manifestant dans le court terme et qui donnent généralement naissance à une certaine inflation. Ces déséquilibres peuvent enrayer la croissance et l'action à court terme visant à les réduire est une des conditions de l'expansion harmonieuse. Encore convient-il que cette action ne soit pas trop brutale car la politique de stabilisation pourrait alors compromettre le développement. Les mesures prises en fonction de la conjoncture doivent donc, elles aussi, être replacées dans une perspective à long terme.

On entrevoit ici un des grands problèmes qui vont se poser sur le plan juridique et politique. Le choix solennel d'un taux de croissance par les pouvoirs publics va-t-il guider toutes les décisions économiques prises dans la courte période, ou restera-t-il un vœu pieux ?

B - POLITIQUE D'EXPANSION ET POLITIQUE STRUCTURELLE.

L'action sur les structures, nous l'avons vu plus haut, est un des éléments essentiels d'une politique de croissance. M. A. Marchal cite même la politique de croissance et la politique des économies régionales comme les exemples les plus caractéristiques de politique structurelle (24).

En dépit de la dépendance existant entre ces deux types d'intervention, il reste entre elles des différences importantes. En effet, les modifications structurelles, si elles sont très souvent dictées par des impératifs de croissance, peuvent l'être également par des considérations idéologiques. L'exemple typique est fourni par la nationalisation. Celle-ci peut être motivée par le souci de l'Etat de prendre en main une industrie mal gérée par le secteur privé ; mais elle peut aussi s'appliquer à l'ensemble des biens de production en vertu de la doctrine marxiste. Dans cette

tions, voir J. BILLY, « La politique économique », *op. cit.*, p. 5 ; A. MARCHAL, « Systèmes et structures économiques », *op. cit.*, pp. 77 et suiv. ; J. MARCZEWSKI, « Conjoncture et développement planifié ». *Economie appliquée*, t. XV, 1962, p. 174.

(23) Par court terme, on désigne généralement une période inférieure à un an, par moyen terme, une période comprise entre une et cinq années et par long terme, une période s'étendant au-delà de cinq ans.

(24) A. MARCHAL, « Systèmes et structures économiques », *op. cit.*, pp. 658 et ss.

dernière hypothèse, il n'est pas exclu qu'une réforme de structure aille à l'encontre du développement économique comme le prouve l'exemple de l'agriculture soviétique.

C - POLITIQUE D'EXPANSION ET POLITIQUE SOCIALE.

Il est enfin nécessaire de distinguer la politique de développement économique, proprement dite, de la politique sociale. Cela n'est guère aisé puisqu'une des significations essentielles de la politique d'expansion est l'accroissement du bien-être. Par ailleurs, la politique de développement, dans la mesure où elle inclut la correction des déséquilibres régionaux, une meilleure répartition des fruits de la croissance et la formation ou la reconversion professionnelle présente des aspects sociaux évidents.

Il n'en existe pas moins entre l'économique et le social une ligne de partage que nous pouvons tenter de schématiser. L'économique (objet de ce travail) recouvre toutes les questions relatives à la structure et à la dynamique de la production et des échanges ; le social inclut au contraire l'action éducative, l'organisation des loisirs, l'intervention dans le domaine sanitaire et la mise en œuvre de la solidarité nationale par la redistribution des revenus au profit des catégories sociales les plus défavorisées (25).

*
* *

Au terme de ce rapide tour d'horizon, il apparaît bien difficile d'aboutir à une définition purement économique de la politique de développement. La croissance, en effet, si elle est essentiellement liée aux interventions des pouvoirs publics visant des objectifs à long ou moyen terme dépend également, d'une manière indirecte, de la politique de stabilisation conjoncturelle.

Un groupe de travail constitué par l'O.C.D.E. aboutit même, au terme d'une étude consacrée aux problèmes de l'expansion, à la conclusion suivante (26) : « En résumé, le fait de se proposer la croissance comme objectif n'introduit pas un domaine nouveau séparé des autres, dans la politique économique. Il oblige à considérer sous un aspect nouveau tous les éléments de la politique économique ».

Malgré ces réserves, il semble qu'une définition de la politique d'expansion puisse être retenue à partir du critère que constitue la longue période.

(25) Sur cette distinction entre l'économique et le social, v. G. VEDEL, « *Démocratie politique, Démocratie économique, Démocratie sociale* », D. Soc. Fasc. XXXI - 1947 - B. CAZES, « *La vie économique* », *op. cit.*, pp. 228 et suiv.

(26) O.C.D.E., « *Croissance et politique économique* », *op. cit.*, p. 9.

En effet, alors que l'action à court terme peut poursuivre plusieurs objectifs, stabilisation ou indirectement croissance, l'intervention de l'Etat dans le long ou moyen terme n'est motivée que par la recherche de l'expansion. C'est donc seulement ce type d'intervention qui caractérise la politique de développement.

Par ailleurs, la plupart des actions nécessaires à l'expansion économique se situent dans le long terme : politique de recherche scientifique, de formation professionnelle, d'expansion régionale, etc... Dès lors, l'intervention des pouvoirs publics située dans la longue période constitue en quelque sorte la condition nécessaire de la politique de croissance.

La politique de développement économique est donc constituée par l'ensemble des actions à long ou moyen terme de l'Etat sur les différents facteurs de la croissance.

Cette définition est peut-être critiquable du point de vue strictement économique ; mais, elle présente un intérêt considérable sur le plan politique et juridique et caractérise véritablement la fonction de développement de l'Etat. En effet, ces objectifs à long et moyen terme tendent d'une manière générale à être regroupés au sein de plans ou programmes de développement économique. La corrélation étroite existant entre la politique de croissance et la planification va constituer l'élément essentiel d'une définition politique et juridique de la fonction de développement économique.

§ 2. — *Politique de développement et planification.*

Pour saisir la nature des liens unissant politique de développement à long ou moyen terme et planification, il est nécessaire, au préalable, de définir la notion de planification. Celle-ci recouvre en effet des contenus totalement différents voire opposés. En pratique, elle correspond à des expériences très diverses selon qu'elle concerne l'échelon national ou régional, l'ensemble de l'économie ou un secteur donné.

I. — *Définition et contenu de la planification.*

A - AMBIGUÏTÉ DE LA PLANIFICATION.

La planification recueillant à la fois l'approbation de M. Debré et celle des théoriciens marxistes, il n'est pas difficile d'imaginer qu'elle recouvre des réalités fort différentes. De fait, se trouvent souvent englobés sous le même vocable, plans impératifs, plans indicatifs, programmes, prévisions, etc...

La première forme du planisme fut la *planification socialiste* ou *impérative*. Instituée en U.R.S.S., entre les deux guerres, et

s'appuyant sur la socialisation des biens de production, elle est ainsi définie par un juriste des pays de l'Est : c'est l'« activité des organes de l'Etat par laquelle on cherche à organiser d'une façon durable et permanente les relations et les liens entre les diverses branches de toute l'économie du pays, en imposant à cet effet par la volonté de l'Etat des plans élaborés par lui, concordants et synchronisés entre eux, afin d'arriver à une amélioration déterminée de la production et de la distribution, et d'assurer la satisfaction des besoins collectifs (27) ».

Bien évidemment, ce type de planification est le corollaire du régime économique socialiste. Le profit étant supprimé, un autre moteur de l'économie se révèle nécessaire, le Plan. Inversement, ce plan ne peut être autoritaire que parce qu'il n'existe aucun centre de décision économique indépendant de l'autorité planificatrice, à savoir l'Etat.

On distingue traditionnellement cette planification impérative de la « *planification souple* » ou « *indicative* », apparue dans les pays occidentaux, en liaison avec la poursuite du développement, à partir du Second conflit mondial. Ce type de planification coexiste avec un régime de libre-entreprise et l'économie de marché. Etant donnée l'existence de centres de décision économique autonomes, le plan ne peut imposer des directives assorties de sanctions aux agents économiques privés. Il peut simplement leur « indiquer » les objectifs souhaitables, et les moyens d'y parvenir. En fait, le terme « indicatif » (28) convient assez mal car le plan peut comporter des aspects obligatoires, notamment à l'égard du secteur public, lequel se trouve théoriquement sous la dépendance de l'Etat. A l'égard du secteur privé même, le plan donne non seulement des « indications » sur ce qui est souhaitable mais prévoit toute une série de mesures d'incitation (29) en vue d'obtenir que soient suivis les conseils donnés.

Le plan fixe donc des objectifs précis à l'activité économique et arrête les moyens nécessaires pour les atteindre. Il se distingue en cela de la *prévision*.

En effet, celle-ci se borne à dresser un tableau de l'évolution

(27) P. STAINOV, « *Nature juridique des actes de planification dans l'Etat socialiste* », R.D.P., 1963, pp. 917 et suiv. - Pour d'autres définitions plus économiques, v. Ch. BETTELHEIM, « *Planification et croissance accélérée* », F. Maspero, 1964, pp. 9 et suiv. ; VAN MEERHAEGHE, « *La planification indicative* », p. 40, dans « *Les problèmes de la planification* », Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1962 ; J. BERNARD, « *Problèmes et Instruments de synthèse d'un plan indicatif* », Cahiers de l'I.S.E.A., série D, n° 10, mai 1958, pp. 3 et 4.

(28) Pour cette raison sont employées également les expressions « *planification incitative* » ou « *partielle* ». V. par exemple B. CAZES, « *La vie économique* », *op. cit.*, pp. 220 et suiv.

(29) Pour des définitions plus complètes de la planification indicative, v. ouvrages et articles cités note 27. V. également : P. BAUCHET, « *L'expérience française de planification* », *op. cit.* ; A. K. CAIRNCROSS, « *Aspects administratifs des programmes de développement* », p. 1, dans « *La planification dans cinq pays de l'Europe occidentale et orientale* », Bibl. européenne, 1962.

probable de l'économie pour une période plus ou moins longue, ceci en tenant compte des tendances actuelles ; mais il est fait abstraction de la possibilité d'agir sur cette évolution et de la modifier. La planification, au contraire, à partir de cette prévision introduit un élément politique, la volonté manifestée par les pouvoirs publics d'infléchir l'évolution prévisible dans le sens jugé souhaitable (30).

En pratique, la différence entre ces 2 notions est souvent moins nette car certains pays qualifient de plan ce qui, vu la timidité des objectifs qui s'y trouvent contenus, n'est en fait qu'une simple prévision. Par ailleurs, le fait de prévoir certains phénomènes défavorables pour le développement économique du pays incite généralement gouvernants et entrepreneurs à infléchir leur activité dans le sens nécessaire pour éviter de telles éventualités. En ce sens, l'instauration par un pays d'une prévision officielle constitue généralement le premier pas vers l'institution d'un système de planification. Enfin, un plan indicatif comporte toujours une part de prévision à côté des objectifs proprement dits, prévision dont l'exactitude conditionne en partie ces objectifs.

S'il existe bien une différence entre prévision et planification, la nuance établie entre *programmation* et planification semble, par contre, n'avoir qu'un contenu purement politique. Le terme de « plan » ayant, pour certains, un relent de socialisme, la planification a été introduite dans de nombreux pays où son principe même se heurtait à une forte opposition sous la dénomination moins explosive de programmation.

B - LES DIFFÉRENTS ÉTAGES DE LA PLANIFICATION.

Divers critères permettent de classer les différentes expériences de planification : un critère spatial, tout d'abord, le territoire dont l'activité économique est réglée par un plan, un critère matériel ensuite, l'étendue de l'activité économique planifiée.

1. — En utilisant le premier critère, il est possible de distinguer suivant une progression, planification urbaine, régionale, nationale et enfin internationale.

C'est d'une manière fort compréhensible à l'étage inférieur que s'est développée d'abord la planification. Les *plans d'urbanisme* sont apparus très tôt, forme la plus simple d'aménagement du territoire et celle qui s'est révélée la plus rapidement nécessaire. La *planification régionale*, c'est-à-dire « l'établissement d'un projet d'organisation pour un secteur d'espace réel dit

(30) V. « Les plans à long terme en Europe occidentale », Bull. éco. pour l'Europe, Volume XIV, n° 2, nov. 1965.

Région » (31) est également très ancienne mais fut longtemps dictée par des raisons militaires et politiques plus qu'économiques (32).

L'urbanisme et la planification régionale, à l'origine confondus, restent très étroitement liés, comme l'indique le fait que dans de nombreux pays la création de « métropoles régionales » soit le premier objectif du plan régional. Dans l'un et l'autre, par ailleurs, les préoccupations de développement économique dominant. Les plans d'aménagement urbain ont comme principal objectif de faire face aux problèmes qu'entraîne la concentration urbaine, une des conséquences de la croissance. Les plans régionaux cherchent à créer les conditions de l'expansion, en particulier en aménageant les infrastructures nécessaires.

Les rapports sont également très étroits (33) entre la planification régionale et l'étage immédiatement supérieur, la planification nationale (34). D'une part, les objectifs des programmes régionaux doivent logiquement être replacés dans le cadre des objectifs nationaux. D'autre part, la correction des déséquilibres régionaux entraînés par la croissance figure en bonne place parmi les tâches des plans nationaux, le sous-développement trop accentué d'une région pouvant compromettre l'expansion de l'ensemble de l'économie.

Dernière dimension de la planification, enfin, la *planification internationale* reste encore largement théorique, mais l'expé-

(31) J. GOTTMANN, pp. 9 et suiv., dans J. Gottmann et div. « *L'aménagement de l'espace* », Cahiers de la Fondat. Nat. des Sc. po. Pour d'autres définitions, v. O. GUICHARD, « *Aménager la France* », p. 13 ; G. DELLA PORTA, « *Planification nationale et planification régionale* », p. 537, dans *Economie appliquée*, 1960, T. XIII. En règle générale, nous emploierons indifféremment, tout au long de ce travail, les expressions « planification régionale » et « aménagement du territoire ». Certains auteurs établissent des nuances entre ces deux notions. Sans examiner celles-ci de façon détaillée, nous nous contenterons de noter que si différence il y a, elle tient à ce que l'aménagement du territoire met l'accent sur l'organisation de l'espace alors que la planification régionale englobe l'ensemble du développement économique de la région, développement dont cet aménagement de l'espace peut n'être qu'un aspect. En fait, la frontière est assez mince et il existe de si nombreuses occasions à propos desquelles aménagement du territoire et planification régionale sont inextricablement emmêlés qu'il est finalement plus sage de repousser cette distinction.

(32) Voir les exemples cités par J. GOTTMANN (*op. cit.*), pp. 15 et suiv. de la construction, au XIII^e siècle, dans le Languedoc, d'un réseau de bastides et de villes neuves, effectuée selon un plan établi par la monarchie capétienne, ceci pour des raisons militaires et stratégiques évidentes, et par R. MOSSÉ, colloque du C.I.F.E. sur les « réalités européennes du présent », *Rev. L'Europe en formation*, oct. 1964, p. 27.

(33) V. G. DELLA PORTA, « *Planification nationale et planification régionale* », *art. cit.*, pp. 534 et 535.

(34) ... lorsque celle-ci existe toutefois. Certains pays ont, en effet, établi des programmes régionaux, tout en refusant d'instituer un plan pour l'ensemble du territoire. C'est le cas notamment des Etats-Unis qui sont le cadre d'expériences de planification régionale (cf. l'exemple célèbre de la Tennessee Valley Authority), mais qui n'ont pas de plan national.

rience de l'O.C.D.E., et surtout celle des Communautés européennes, C.E.C.A. puis C.E.E. en offrent des exemples fort intéressants.

2. — La prise en considération du second critère, le critère matériel, permet de distinguer *plans sectoriels* (35) concernant par exemple l'agriculture, l'énergie ou les transports, et *plans globaux* intéressant la totalité de l'économie.

La plupart des Etats ont établi des programmes visant le développement d'un seul secteur, soit que celui-ci subisse du fait de la croissance un déséquilibre accentué par la rigidité de ses structures (c'est notamment le cas de l'agriculture), soit que les caractéristiques techniques de certaines industries, en particulier l'industrie lourde, imposent une prévision à long terme des investissements nécessaires (36).

Mais ces programmes pris individuellement risquent d'être assez inopérants. Un plan à moyen terme de développement de la sidérurgie peut entraîner de graves mécomptes lorsque sont ignorées les prévisions des principaux consommateurs d'acier, constructeurs d'automobiles par exemple. Aussi la planification tend-elle de plus en plus à englober l'ensemble de l'économie et non plus seulement les secteurs où des programmes s'étaient avérés très tôt nécessaires (37).

Dans un dernier stade enfin, ces plans globaux ont pris en considération non seulement les aspects quantitatifs du développement mais aussi ses aspects qualitatifs : la *planification*

(35) Il serait même possible de distinguer, à l'intérieur de chaque secteur, les programmes d'expansion des grandes firmes. Mais, d'une part, les plans sectoriels en tiennent compte et, d'autre part, ces programmes échappent en principe à l'action des pouvoirs publics. Toutefois, ces dernières années, il s'est produit en ce domaine une évolution considérable, l'Etat passant avec les entreprises de multiples contrats économiques, précisément en relation avec l'exécution du Plan. L'examen de ces nouvelles procédures ne sera cependant pas abordé dans cette étude, contrats de programme, quasi-contrats, etc. concernant à peu près exclusivement l'exécution de la politique de développement. V. sur ce point en ce qui concerne la France : M. VASSEUR, « *Un nouvel essor du concept contractuel - les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle* », Rev. trim. dr. ci., 1964, p. 31 ; F. BATAILLER, « *Une nouvelle technique d'économie concertée : les quasi-contrats pour l'exécution du Plan* », R.S.L.F., 1964, p. 365 ; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, « *Le régime conventionnel des prix : engagements de stabilité et contrats de programme* », A.J.D.A., 1967, p. 579.

(36) La décision de construire un haut-fourneau ou une centrale hydro-électrique ne se répercutera en effet sur la production qu'après quelques années, d'où la nécessité impérieuse de programmes à long et moyen terme dans ces secteurs. V. sur ce point H. BARTOLI, « *La rationalité des décisions de politique économique et la crise du pouvoir dans les sociétés capitalistes industrielles* », Economie appliquée, 1962, T. XV, p. 67.

(37) V. Nations Unies « *Planification en vue du développement économique* », 1963, pp. 9 et suiv.

en valeur (38) tend à compléter et perfectionner la *planification en volume*. La programmation en volume, la seule pratiquée jusqu'à ces dernières années, n'envisageait pas dans l'établissement de ses prévisions une modification de la distribution des revenus. L'inconvénient de cette lacune est apparu très nettement en France en 1963 : la consommation n'ayant pas suivi la courbe prévue, l'inflation ainsi provoquée remet en question les objectifs du plan et aboutit à compromettre le dynamisme de l'expansion.

La planification en valeur cherche donc à assurer le maintien de l'équilibre consommation-investissements, une des conditions maîtresses de l'expansion ; mais, allant au-delà, elle vise un objectif plus ambitieux, à savoir une meilleure répartition des fruits de l'expansion, par exemple, en prévoyant une progression des revenus des catégories sociales les plus défavorisées supérieure à la moyenne.

Au terme de ce périple une remarque s'impose : l'ambition de la planification semble constamment s'accroître. Aux plans d'urbanisme ont succédé plans régionaux, plans nationaux, et la programmation économique acquiert maintenant une dimension internationale. Dans le même sens, les programmes des firmes privées ont été progressivement coiffés (39) par des plans sectoriels puis par des plans globaux, et l'ambition de ceux-ci s'est encore développée avec l'instauration d'une programmation en valeur.

La planification constitue donc un réseau enveloppant un domaine de plus en plus large. Loin d'être l'effet du hasard ceci a suivi logiquement la prise de conscience sans cesse accrue de l'interdépendance des phénomènes économiques. Un programme régional ne peut atteindre son but s'il ne tient pas compte des impératifs nationaux ou si ses objectifs vont à l'encontre de ceux retenus par les régions voisines. Les plans nationaux de même, peuvent être faussés par une mauvaise appréciation des intentions des Etats voisins. Cet élargissement des dimensions de la planification répond donc à la nécessité d'une coordination sans cesse croissante des politiques économiques et c'est cette recherche de la cohérence qui va constituer le principal élément d'une définition d'ensemble de la planification.

C - DÉFINITION D'ENSEMBLE.

Malgré l'ambiguïté de cette notion, malgré la diversité des expériences qu'elle recouvre, il semble en effet possible de donner une définition générale de la planification.

(38) V. J. MARCHAL, « *La stabilisation des prix par la politique des revenus et la programmation en valeur* », *Annales de la Faculté de Droit de Liège*, n° 2-3, 1965, pp. 182 et suiv.

(39) Ce qui ne veut pas dire qu'ils soient toujours conformes à ces programmes plus généraux.

Trois éléments entrent dans celle-ci : c'est tout d'abord l'essai d'une meilleure connaissance de l'avenir par la prévision, c'est ensuite la volonté d'infléchir l'évolution prévisible, de la dominer, c'est enfin le souci d'introduire dans cette action sur l'avenir une cohérence accrue.

Le plan est tout d'abord un *instrument de connaissance de l'avenir*. Cette connaissance, indispensable pour l'économie moderne dont la structure nécessite des décisions produisant effet seulement en longue période (en particulier, nous l'avons vu, pour les investissements concernant les secteurs de base), est de plus en plus facilitée par les progrès de l'analyse économique. Certes, cette prévision intervient depuis un certain temps au niveau des décisions des entrepreneurs. L'étude de marché (40), destinée à prévoir dans quelles conditions se présenteront les débouchés offerts à un produit non encore lancé, est devenue d'un usage courant. Mais ces études sont aléatoires et incomplètes car l'industriel s'apprêtant à entreprendre la fabrication d'un produit ignore totalement les décisions de ses concurrents. Il ignore également les décisions prises par les firmes dont l'activité est en étroite relation avec la sienne. Le plan fournit, au contraire, une image générale de l'évolution prévisible de l'économie aussi bien du côté de la demande que de la consommation. Il constitue, selon l'expression de M. P. Massé, « une étude de marché à l'échelle nationale » et c'est, à ce titre, un instrument irremplaçable pour la connaissance du futur.

En ôtant à l'avenir son caractère mystérieux, le plan, et c'est son second aspect, substitue à une vue déterministe des problèmes économiques, une vue volontariste. L'évolution économique étant prévisible, il est désormais possible d'agir sur elle, de prévenir les effets nuisibles d'une tendance apparaissant dans le présent. De plus, en dégagant les conséquences à long ou moyen terme des décisions envisagées, la planification permet un choix qui soit fait en connaissance de cause et non plus à l'issue d'une sorte de pari aveugle sur l'avenir. Le plan est donc, par excellence, un *instrument d'action*. Toutefois, s'il veut servir de cadre à l'action, il ne doit pas porter sur une trop longue période, car il risque alors d'être une œuvre d'imagination et d'engager l'économie sur des voies peu réalistes. L'action à moyen terme est donc celle qui cadre le mieux avec la technique de la planification. Rien n'empêche, toutefois, que ces programmes d'action soient replacés dans une perspective à plus long terme, l'échéancier des mesures concrètes ne portant que sur une période plus courte.

Le plan est enfin un *instrument de cohérence* permettant de replacer toutes les décisions économiques dans une perspective d'ensemble. Il permet également de « moraliser » celles-ci en

(40) V. B. CAZES, « *La vie économique* », *op. cit.*, pp. 223 et suivantes.

exigeant, des responsables de la politique économique, que les objectifs qu'ils arrêtent soient compatibles entre eux. Le plan va donc, en principe, placer gouvernants et gouvernés en face de choix clairs et réalistes.

Ces différents aspects de la planification vont caractériser la politique d'expansion car il y a entre ces deux notions des liens si étroits que la fonction de développement, telle que nous l'entendons, inclut une certaine planification de l'économie en vue de la croissance.

II. — *Planification et politique de développement.*

En restant même à la surface des choses, la corrélation existant entre planification et croissance apparaît immédiatement. « Développement économique » est le terme accolé d'une manière presque automatique au mot « plan ». Par ailleurs, il est à constater que la planification se développe partout où l'objectif de la croissance se voit accorder la priorité. Tous les pays en voie de développement ont adopté des plans d'expansion et la planification est née en Europe Occidentale au lendemain de la Deuxième Guerre, époque où la reconstruction et la croissance étaient des nécessités particulièrement urgentes. Cette corrélation est constatée par l'O.C.D.E. au terme de son étude sur les problèmes de développement : « la considération plus importante donnée à la croissance se traduit, dans la majorité des pays examinés, par une tendance à amplifier les activités de planification ou de programmation » (41).

En allant plus au fond du problème, les raisons de ce lien étroit unissant expansion et planification semblent être les suivantes.

La première, la plus évidente, réside dans le fait qu'une action à long ou moyen terme en vue du développement (42) ne peut guère se concevoir sans l'établissement d'hypothèses concernant l'avenir et les répercussions des décisions présentes sur la situation économique future. Cette intervention ne peut être conçue non plus sans l'établissement d'un calendrier des actions à entreprendre, et ceci est valable que cette intervention englobe l'ensemble de l'économie ou seulement une tâche bien précise, aménagement d'un port, construction d'une autoroute, etc... Dès lors, *il ne peut y avoir de politique de croissance sans une certaine planification.*

Il convient néanmoins de noter que la planification, tout en concernant principalement la longue ou la moyenne période, peut également ne recouvrir qu'une durée plus limitée, égale

(41) V. O.C.D.E. « *Croissance et politique économique* », *op. cit.*, p. 22.

(42) Définition que nous avons retenue. V. *supra*, p. 14.

ou inférieure à un an (43). Mais le plan n'est alors qu'un instrument parmi d'autres de la politique conjoncturelle et cet instrument n'est nullement indispensable puisque le propre de cette politique est la conduite à vue de l'économie. Au contraire, prévision et programme constituent les moyens essentiels d'une politique de croissance. Certes, ce ne sont pas les seuls dont disposent les pouvoirs publics pour intervenir en faveur de l'expansion. Il apparaît, en effet, de plus en plus nécessaire de stimuler la croissance par toute une série de petites actions se situant souvent dans le court terme (conseils aux entreprises, etc.). Mais cette intervention « courante », pourrait-on dire, est obligatoirement coiffée par un programme à long terme. Aucune politique d'expansion cohérente n'est concevable si ces interventions ne sont pas encadrées par un plan dont elles servent les objectifs. Ainsi, la planification participe donc bien à l'essence même de la politique de croissance.

Ces liens ont été renforcés avec l'apparition récente de la notion de « politique de développement harmonisé ». Cette politique, en voulant combiner l'accroissement maximum du taux d'expansion avec une meilleure répartition des fruits de la croissance et la correction des déséquilibres, porte en elle une exigence de cohérence. Or, la recherche de la cohérence est, nous l'avons vu, un des traits essentiels de la planification.

Dès lors, la recherche simultanée d'une croissance dynamique et d'un maintien des équilibres fondamentaux ne pourra être poursuivie sans qu'une large place soit faite à la planification. La politique de développement harmonisé exige même, d'une manière à peu près automatique, que soient planifiés des domaines de plus en plus larges. L'élaboration de plans régionaux, la mise au point d'une politique des revenus et même la recherche d'une concertation au niveau international vont s'avérer nécessaires dès lors qu'il sera tenté de cantonner l'action à long terme en faveur de l'expansion dans les limites du possible et d'en coordonner les objectifs.

Ces différentes raisons justifient amplement, semble-t-il, l'inclusion de la planification dans une définition plus complète de la fonction de développement. Dès lors, celle-ci semble regrouper trois composantes : la recherche d'un objectif, la croissance, une action, l'ensemble des interventions à long terme de la puissance publique, et enfin un instrument, la planification. Par fonction de développement, il faut donc entendre *l'action à long ou moyen terme des pouvoirs publics, organisée selon un programme partiel ou global et visant à obtenir une expansion économique*.

Toutefois, la place qu'occupe dans cette définition une notion

(43) Les budgets, appelés aussi plans financiers, constituent le meilleur exemple de ces plans à court terme.

aussi controversée que la planification laisse tout de suite entrevoir qu'il y manque un dernier élément, l'élément politique.

§ 3. — *Aspects politiques et juridiques
de la fonction de développement économique.*

La croissance économique, si elle intéresse au premier chef l'Etat dont elle représente le facteur principal de puissance militaire et d'audience internationale, concerne non moins vivement les gouvernés. La politique d'expansion, à terme source de prospérité, mais pouvant entraîner dans l'immédiat privations et déséquilibres économiques, atteint les individus non seulement dans leur sentiment de ce que devrait être une politique souhaitable mais aussi, et c'est l'essentiel, dans leurs intérêts matériels. La place occupée par ces intérêts économiques dans les préoccupations individuelles se trouve même renforcée par l'avènement de ce qui a été qualifié, la formule n'est plus ignorée de personne, de « société de consommation ».

Certes, d'une manière générale, les questions économiques concernent directement les individus ; mais la politique économique n'est souvent faite, dans le court terme, que de décisions techniques, urgentes et secrètes (dont le type même est la dévaluation). En face de telles mesures, les gouvernés sont des sujets mal informés et par conséquent passifs.

Au contraire, et c'est le second aspect politique de la fonction de développement, la politique d'expansion, se déroulant dans la longue période et étant éclairée par la planification, permet aux gouvernés d'intervenir dans la prise de décision, d'influencer le choix qui sera effectué.

I. — *La fonction de développement est capitale aux yeux
des gouvernés, car elle les atteint dans leurs intérêts matériels.*

L'intérêt d'une politique de développement atteint, sans nul doute, son maximum dans les pays sous-développés car elle y représente une exigence vitale pour la Nation. Mais, il n'est pas certain que ce soit dans ces pays qu'est le mieux ressentie l'importance de l'expansion économique, du moins au niveau des gouvernés. L'aspect psychologique du développement est, en effet, essentiel et l'intérêt accordé à la politique de croissance sera fonction de la conscience qu'auront les individus des possibilités mais aussi des risques de celle-ci. Or, faute d'une éducation suffisante ou en raison de structures mentales et sociales trop rigides (44), cette attitude fait souvent défaut dans les pays en voie de développement.

(44) V. A. MARCHAL, « Systèmes et structures économiques », *op. cit.*, pp. 652 et suivantes ; R. GENDARME, « La pauvreté des nations », *op. cit.*

Par contre, dans les pays industrialisés, la relation faite par les gouvernés entre leurs intérêts matériels et la croissance économique est de mieux en mieux établie et, en fonction de leur situation, il leur est possible de faire un bilan des espoirs et des risques que comporte l'expansion.

L'actif de ce bilan est généralement le mieux perçu, les responsables de la politique économique ayant très naturellement tendance à insister sur l'aspect positif de la croissance. L'assimilation entre avenir et progrès a désormais remplacé la crainte justifiée du futur qui habitait les hommes au temps des famines périodiques. L'avenir devenant synonyme de progression économique, devient en même temps synonyme d'une amélioration de la condition matérielle. Plus précisément encore, l'avènement de la « liberté réelle » dans les pays socialistes, et la réalisation des droits économiques et sociaux inscrits dans les constitutions modernes des pays occidentaux sont fonction de l'expansion économique (45). Le droit aux loisirs, par exemple, suppose un accroissement de la productivité, de même que le droit au travail exige le maintien de l'activité économique à un très haut niveau.

Mais la croissance, si elle est pleine de promesses d'améliorations, n'en comporte pas moins un passif (46).

Tout d'abord, le choix d'un taux de croissance élevé va exiger de la collectivité un effort accru. L'expansion étant fonction du volume des investissements, ceux-ci peuvent se révéler fort « douloureux » car ils sont nécessairement dégagés aux dépens de la consommation. Ce « prix » de la croissance peut amener une nation devant un choix délicat : ou sacrifier une satisfaction immédiate au développement économique, ou bien compromettre une amélioration substantielle mais future du niveau de vie en jouissant au maximum du présent. Or, il n'est jamais facile de sacrifier un confort accessible à un hypothétique paradis offert aux générations à venir.

Par ailleurs, la croissance, en provoquant de nombreux déséquilibres, va engendrer des insatisfactions qui ne se seraient pas révélées dans une société stagnante. Par là-même, elle va faire naître des revendications sans cesse accrues. Il est certain, par exemple, que le niveau de vie des agriculteurs bretons ou auvergnats s'est considérablement amélioré depuis un siècle ; mais leur situation s'est détériorée par rapport à celle des ouvriers de la métallurgie.

Qu'elle produise pour les individus des effets favorables ou non, l'expansion va donc les atteindre dans leurs intérêts économiques. Les gouvernés ne seront pas à l'égard de la politique de développement les citoyens raisonnables de J. J. Rousseau,

(45) V. G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, T. VII, 1957, p. 464.

(46) V. B. CAZES, « La vie économique », *op. cit.*, pp. 199 et suiv.

mais des « hommes situés » selon l'expression de M. G. Burdeau (47), c'est-à-dire des mineurs de fer lorrains, des viticulteurs du Languedoc, ou des métallurgistes de St-Nazaire. Ils n'auront pas, en face de la politique d'expansion, l'opinion désintéressée de l'individu doté d'un casier judiciaire vierge et que n'habite d'aucun désir meurtrier à l'égard de la peine de mort, mais une réaction d'autant plus énergique qu'ils seront concernés plus directement.

Or, par hypothèse, la politique de croissance ne peut faire l'unanimité. La progression ne peut se faire qu'aux dépens de certaines professions ou de certaines régions. Les oppositions et les pressions risquent donc de paralyser l'action de l'Etat en faveur de l'expansion si une solution n'est pas trouvée pour les désarmer, c'est-à-dire, sinon obtenir une unanimité impossible, tout au moins éviter les tensions les plus insupportables. Les responsables de la politique d'expansion sont donc tenus à une certaine prudence ; ils ne peuvent se permettre des choix trop tranchés car leur action, pour être efficace, doit être assurée de la neutralité des gouvernés et surtout de l'ensemble des agents économiques dans la mesure où ces deux notions ne coïncident pas exactement.

En effet, et il y a là un autre aspect intéressant de la fonction de développement, tous les gouvernés ne vont pas être concernés au même titre par l'élaboration de la politique de croissance. Dans la réalisation de l'expansion, les producteurs, propriétaires des moyens de production et travailleurs vont avoir un rôle incomparablement supérieur à celui de l'ensemble des citoyens. Il est évident que la population non active est fortement intéressée par l'expansion puisque tout individu, par définition, est un consommateur ; mais, elle ne joue qu'un rôle indirect dans la poursuite de celle-ci. Elle n'aura donc pas la même audience auprès des responsables du développement. Les conséquences de cette inégalité de fait, établie entre le producteur et le citoyen, risquent d'être assez lourdes quant au fonctionnement de la démocratie politique et, en particulier, quant au rôle de la représentation traditionnelle du corps politique.

II. — *La fonction de développement offre la possibilité de choix politiques « ouverts ».*

Ainsi, d'une façon générale, la décision économique atteint les « hommes situés » ou, si l'on préfère, le « peuple réel » ; mais les réactions des forces économiques vont être totalement différentes selon que cette décision concerne le long ou le court terme, selon qu'elle est planifiée ou non.

(47) G. BURDEAU, « *Traité de science politique* », T. VI, 1956, pp. 26 et suiv., et « *L'Avènement du peuple réel* », *Eco. et Human.*, mai-juin 1957, n° 104, p. 211.

A - LA DÉCISION DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE A LONG TERME, DÉCISION « OUVERTE ».

Plusieurs éléments caractérisent ce type de décision.

Tout d'abord, quelle que soit son importance, elle ne présente jamais le caractère d'urgence qu'ont de nombreuses mesures de politique conjoncturelle. Au moment où est prise la décision d'entreprendre une politique de stabilisation, l'inflation s'est déjà manifestée. Au contraire, le responsable de la politique de croissance, s'efforçant de devancer l'évolution des faits économiques tente d'orienter celle-ci selon ses vœux. Il y a, dans un cas, une réaction de défense comportant de nombreux automatismes, dans l'autre, la possibilité de concevoir un plan d'ensemble mûrement réfléchi, en dehors de toute nécessité urgente.

La seconde caractéristique de cette décision est la publicité qui doit lui être et qui lui est accordée. La fixation d'un objectif de croissance à long terme est une mesure dont on ne saurait nier l'aspect psychologique. Elle ne trouve son efficacité qu'en faisant l'objet d'une large information et même, parfois, d'une propagande intense. Ceci est vrai pour les pays occidentaux où l'Etat ne dispose pas, en matière économique, de moyens de contrainte illimités ; mais cela vaut également pour les nations socialistes où un objectif de croissance, quel que soit son caractère impératif, ne peut être atteint sans une adhésion des agents économiques (48). Cette publicité et cette information sont d'autant plus aisées que, contrairement à la politique conjoncturelle qui présente dans l'ensemble un caractère très technique (en particulier la politique monétaire), la politique d'expansion peut être traduite en options relativement simples et parlant à l'imagination (49). Autrement dit, elle se prête à une certaine vulgarisation (50).

L'intervention économique à long terme, enfin, ne peut jamais, quelles que soient les précautions scientifiques qui ont présidé à son élaboration, constituer une décision au sens juridique du terme, c'est-à-dire produisant effet obligatoire. Dans la mesure où elle spéculé sur l'avenir et tend à fixer l'image de ce que sera la situation économique d'une nation quatre ou cinq années plus tard, elle comporte une part d'aléas. Cette évolution économique dépendra, en effet, en dehors des circonstances natu-

(48) En témoigne l'intense propagande faite autour des plans de développement dans les pays de l'Est.

(49) Les controverses sur l'étalon-or, malgré la magie du mot « or », ne provoquent qu'un enthousiasme modéré, alors qu'une option entre la liaison Mer du Nord-Méditerranée et le tunnel sous la Manche est un sujet capable d'animer les « discussions du Café du Commerce ».

(50) V. Fr. BLOCH-LAINÉ, « Pouvoir économique et Démocratie », *Rev. d'Act. popul.*, 1961, p. 563 ; R. SALMON, « L'information économique », Paris, 1963.

relles, du comportement des agents économiques jouant un rôle prépondérant dans la croissance. Ceux-ci doivent, dès lors, être associés à la préparation de ce qui ne sera jamais une décision, mais un objectif les obligeant autant que possible.

La décision économique à long terme constitue donc le type même de ce qu'un auteur contemporain (51) appelle la « *décision ouverte* », c'est-à-dire une décision prise par l'autorité juridique habilitée, après consultation des individus et des groupes qui y sont intéressés et peuvent en influencer l'exécution. La fonction de développement se prête donc, par définition, à une participation accrue des citoyens mais aussi, et surtout, des forces économiques et professionnelles.

B - LA FONCTION DE DÉVELOPPEMENT CADRE DE CHOIX « POLITIQUES ».

Les différentes caractéristiques, énumérées ci-dessus, de l'intervention économique de l'Etat en vue de la croissance permettent, à priori, de supposer que les éléments politiques l'emporteront sur les éléments techniques dans la prise de décision, dans le choix qui s'impose obligatoirement à un moment donné.

Or, assez paradoxalement, la tendance inverse est fréquemment soulignée. Le caractère de plus en plus scientifique de l'action économique à long terme aboutit fréquemment, en effet, à la négation d'un choix politique possible. Une seule politique serait concevable, celle qui économiquement s'impose car la plus efficace et la plus rationnelle. Il y a là une forme moderne de la vieille tentation consistant à remplacer « le gouvernement des hommes » par « l'administration des choses ». La planification de l'économie en vue du développement, toujours plus perfectionnée dans ses méthodes, englobant un domaine de plus en plus vaste, et devenant donc sans cesse plus complexe, offre, il faut le reconnaître, un terrain de choix aux tenants de cette attitude. Il y a là un aspect non négligeable de la fonction de développement (52).

En fait, bien que les facteurs techniques de la décision soient très importants, l'élaboration de la politique d'expansion se prête parfaitement, tout au moins à priori, à des choix politiques. A ce sujet, il convient toutefois de distinguer le choix des objectifs du choix des moyens, ou instruments de réalisation.

(51) D. SIDJANSKI, « *Décisions closes et décisions ouvertes* », R.F.S.P., 1965, p. 251 : l'auteur oppose ce type de décision aux décisions closes prises en principe sans consultations officielles — ce qui n'exclut pas les pressions occultes — et présentant, dans une large mesure, un caractère secret et urgent.

(52) V. P. JAQUET, « *Information et technocratie* », conférence au Centre européen universitaire, année 1964-1965, pp. 1 et 2.

La fixation des objectifs de croissance, quels que soient les arguments techniques qui militent en faveur de l'une ou l'autre solution, constitue un terrain de prédilection pour l'action des politiques. Par exemple, l'option entre la route, le fer ou la voie fluviale pour relier deux agglomérations, bien qu'influencée par des raisons financières ou technologiques, a bien des chances, finalement, d'être effectuée en considération de mobiles politiques (attitude de l'opinion publique, des groupes d'intérêt, etc...).

Au contraire, le technicien reprend son rôle prépondérant lorsqu'il s'agit de choisir les instruments qui permettent d'aboutir à la réalisation de ces objectifs. Mais est-ce à dire que l'élément politique soit absent à ce stade ? Il ne le semble pas, et dans certaines hypothèses, c'est à ce niveau que se présente le conflit politique. L'accord peut être général, par exemple, sur la nécessité de relancer la construction de logements ; mais pour certains, il est nécessaire pour cela de faire confiance à l'initiative privée alors que, pour d'autres, l'Etat doit intervenir directement. Le choix des moyens peut donc constituer un choix politique au même titre que le choix des objectifs.

C - LA PLANIFICATION DE L'ÉCONOMIE EN VUE DU DÉVELOPPEMENT, FACTEUR DE CLARIFICATION ET DE COHÉRENCE DES CHOIX.

La prévision économique, préalable de toute planification, offre aux responsables de la politique de développement deux avantages. Elle leur indique dans quel sens évolue spontanément l'économie dans l'hypothèse d'une attitude passive de leur part ; par ailleurs, elle met en lumière les conséquences à long terme des décisions qu'ils peuvent être amenés à prendre.

Dès lors, la planification fournit les conditions d'un choix véritable, en l'éclairant et en le « moralisant ».

La décision économique est tout d'abord éclairée par les projections de plus en plus sûres qu'établissent les spécialistes de l'analyse économique. Pour reprendre l'exemple déjà utilisé, le responsable politique, devant choisir entre l'électrification d'une liaison ferroviaire entre deux villes et l'amélioration du réseau fluvial correspondant, fera ce choix en connaissant, avec une marge d'erreur assez réduite, le coût et les résultats de l'une ou l'autre décision.

La planification aboutit également à la « moralisation » des choix économiques à long terme. En effet, et l'on passe ici du stade de la prévision à celui de la planification, l'objectif de croissance assigné ne demeure pas un vœu pieux mais doit en principe être assorti d'un calendrier des mesures nécessaires (investissements, réformes législatives ou réglementaires) ou, au minimum, si l'on tient compte de l'incertitude inhérente à tout programme, de l'exposé d'une stratégie adaptée aux diffé-

rents événements dont l'éventualité ne peut être écartée (52 bis). Cette nécessité de fixer non seulement les objectifs mais aussi d'arrêter les moyens nécessaires va obliger les gouvernants à ne présenter que des objectifs réalisables ou, tout au moins, vraisemblables. Ceci doit donc, en principe, leur éviter toute tentation de démagogie.

Cette « honnêteté » des choix effectués dans le cadre d'une politique d'expansion est encore renforcée par l'obligation de cohérence résultant du perfectionnement et de l'extension du système de planification. La réunion, dans une sorte de modèle réduit de l'économie nationale, de toutes les activités économiques, l'établissement de relations entre elles, le rapport établi entre besoins et moyens, font évidemment ressortir les incompatibilités qui pourraient exister entre plusieurs objectifs. Ne pourront obtenir simultanément la priorité absolue la construction d'autoroutes, l'amélioration du réseau téléphonique, l'éducation nationale et la construction de logements. Le Plan va donc établir une hiérarchie entre ces objectifs et surtout permettre d'éliminer les mesures allant à l'encontre des grandes orientations de la politique de développement.

En contre-partie, il est nécessaire de le noter, les choix effectués dans le cadre d'un plan à long ou moyen terme présentent un caractère assez rigide. En effet, fixant au terme d'études et de consultations souvent très longues un objectif qui ne pourra être atteint qu'au prix d'un effort de quatre ou cinq années devant se dérouler suivant un calendrier précis, la politique d'expansion se prête fort mal à des revirements brusques intervenant en cours de parcours. Certes, des corrections s'avèrent souvent nécessaires et les programmes d'expansion conservent généralement une grande souplesse au niveau des moyens préconisés en vue d'atteindre les grands objectifs. Par contre, tout bouleversement portant sur ces derniers compromettrait non seulement les objectifs primitivement poursuivis, mais les buts visés par de nouveaux responsables de la politique de croissance. La politique d'expansion suppose donc, pour être pleinement efficace, sinon une stabilité absolue du pouvoir politique qui en est responsable, tout au moins l'absence de divergences fondamentales entre les gouvernants.

La description de ces aspects politiques et juridiques de la croissance économique permet donc de compléter la notion de fonction de développement telle que nous l'entendons.

Une définition d'ensemble peut dès lors en être proposée. *La fonction de développement recouvre les interventions économiques de l'Etat visant à long ou moyen terme un objectif général de croissance, interventions logiquement regroupées dans un programme d'ensemble qui permette d'offrir des choix clairs,*

réalistes et cohérents, choix essentiels pour l'avenir de la Nation et considérés comme tels par les gouvernants et les gouvernés.

Il reste à voir quels problèmes politiques et juridiques cette fonction de développement ainsi conçue va poser dans l'Europe Communautaire.

Section II. — La fonction de développement économique dans l'Europe communautaire.

Les six pays membres de la Communauté européenne présentent des régimes politiques et économiques fort semblables. Tous, malgré des différences dans l'organisation des pouvoirs publics, se rattachent au système de la Démocratie pluraliste. D'autre part, quel que soit le degré d'intervention de l'Etat dans le domaine économique, la propriété privée des moyens de production, et la liberté d'entreprise constituent les bases de leur régime économique. La fonction de développement économique telle qu'elle vient d'être définie va donc poser pour les six pays, indépendamment de leur appartenance à une Communauté économique, des problèmes fort délicats. Il convient dès lors de déterminer dans quelles conditions se présente le problème de la croissance chez les Six et quelles sont les répercussions que va avoir sur le fonctionnement et même sur la nature du pouvoir, la prise en main par l'Etat de l'expansion.

A priori, cependant, rien n'indique que ce problème se pose différemment chez les Six que dans n'importe quel pays se rattachant au système politique et économique occidental. Ils possèdent sans doute certaines traditions politiques communes, concernant en particulier la conception que l'on s'y fait de l'Etat et de son rôle, mais est-il possible d'affirmer que le problème du développement se présente dans des conditions totalement différentes dans ces pays et dans les pays anglo-saxons ou scandinaves ?

Ce qui, en fait, modifie totalement les données du problème est l'appartenance des six pays à la Communauté européenne. Certes, plusieurs tentatives ont été effectuées pour replacer la politique d'expansion dans un contexte international, en particulier dans le cadre de l'O.N.U. et de l'O.C.D.E. Mais, ces expériences sont limitées et n'entraînent qu'une coopération entre les Etats. Au contraire, la C.E.C.A. et la C.E.E. constituent une première tentative d'organisation d'un pouvoir économique supranational. A ce titre, il est fort intéressant de voir en quoi l'instauration d'une Communauté dont l'étendue des pouvoirs entraîne, en fait, une limitation de la souveraineté économique des Etats-membres, modifie l'élaboration de la politique de dé-

veloppement économique. Par ailleurs, et c'est sans doute l'aspect le plus intéressant de cette question, les organisations européennes constituent un pouvoir économique à l'état pur, leur compétence étant, pour l'instant, limitée à ce domaine. Dès lors, l'organisation de la fonction de développement au niveau des Communautés risque fort de préfigurer ce que sera un jour le pouvoir économique dans les sociétés industrielles occidentales.

§ 1. — *L'inclusion de la fonction de développement économique dans la démocratie occidentale.*

La politique d'expansion planifiée pose aux régimes pluralistes des problèmes plus délicats que ceux auxquels se heurtent les pays sous-développés et les pays socialistes. Certes, ceux-ci rencontrent des obstacles sur la voie du développement, que ce soit au stade de l'élaboration ou à celui de l'exécution. Mais, dans l'un ou l'autre cas, le caractère autoritaire du pouvoir politique, la centralisation très forte des décisions, éliminent nombre de difficultés. Par ailleurs, les leviers du pouvoir économique sont, tout au moins dans les pays socialistes, entièrement aux mains du pouvoir politique. Celui-ci a donc la possibilité d'ordonner et les moyens juridiques d'obtenir le respect de ses directives. Autrement dit, il dispose à l'égard des agents économiques d'un véritable pouvoir hiérarchique assorti de sanctions. Si l'on ajoute à cela que l'expansion constitue pour ces deux types de régimes l'objectif prioritaire, on constate que le problème s'y pose dans des conditions très différentes de celles qui se présentent dans les démocraties occidentales.

Dans celles-ci, en effet, quelle que soit l'importance que l'on accorde à la croissance, condition de puissance et de mieux-être, un impératif domine, la liberté. La conciliation de celle-ci, sous toutes ses formes, avec les nécessités du développement s'avère, à priori, fort délicate. Les données générales du problème qui se pose ainsi doivent être rapidement examinées avant de savoir si celui-ci se présente dans des termes particuliers aux six pays de la « Petite Europe ».

I. — *Les données générales du problème.*

En schématisant à outrance, celui-ci peut être résumé en cette simple question : quelles sont les incidences de la fonction de développement sur les différents aspects de la liberté ?

La « liberté des modernes » ou liberté individuelle, en particulier ici la liberté économique, et la « liberté des anciens », ou droit de participer au pouvoir, autrement dit les deux aspects

de la liberté en régime pluraliste distingués depuis B. Constant (53), sont concernées par le développement. A première vue, l'intervention de l'Etat dans la conduite de l'expansion ne paraît pas susceptible de poser de graves difficultés. La planification du développement, augmentant la possibilité de choix et améliorant la qualité de ceux-ci, paraît offrir aux gouvernés des chances accrues de participer au pouvoir.

Mais en fait, il est permis de se demander si la liberté-participation, dans sa conception traditionnelle, n'est pas complètement inadaptée aux nécessités de la conduite de l'expansion. Par ailleurs, deuxième inquiétude, la liberté économique au sens classique, c'est-à-dire une des libertés-limites fondamentales, n'est-elle pas définitivement compromise par la volonté de l'Etat d'assumer la responsabilité de la croissance économique ?

Une dernière catégorie de libertés, enfin, paraît concernée par la planification de l'économie en vue du développement, libertés que l'on peut analyser à la fois comme des libertés-participation et des libertés-limites, les libertés locales. Certes, il n'y a pas là un des principes fondamentaux de la démocratie libérale puisque celle-ci regroupe à la fois des Etats fédéraux et des Etats unitaires très centralisés ; mais l'importance reconnue à l'autonomie locale dans certains pays occidentaux et, surtout, le fait que nombreux sont ceux qui voient dans la décentralisation une des solutions aux maux dont souffrent les démocraties contemporaines, donnent à cette question tout son intérêt.

A - DÉMOCRATIE POLITIQUE ET FONCTION DE DÉVELOPPEMENT.

La démocratie classique repose sur un certain nombre de principes qui, à priori, sont en opposition avec les caractéristiques politiques de la fonction de développement.

La croissance économique concerne le « peuple réel » et non le peuple idéal et en quelque sorte désincarné imaginé par Rousseau. Or, c'est le citoyen raisonnable, et non l'individu placé dans une situation économique donnée, qui reste le principal sujet de la démocratie politique. Lui seul, en particulier, se voit habilité à participer au pouvoir politique par l'intermédiaire de ses représentants élus. Il règne, par ailleurs, entre ces citoyens une égalité absolue, chacun possédant exactement la même part de souveraineté.

Couronnement de cette construction, enfin, les gouvernants ne sauraient être que les porte-paroles de l'intérêt général, les intérêts particuliers et ceux qui veulent les faire triompher sont flétris, voire mis hors la loi. A plus forte raison, n'est-il

(53) B. CONSTANT, « *Cours de politique constitutionnelle* », édité par Laboulaye (1872).

nullement question de leur accorder en tant que tels une participation au pouvoir (54).

A première vue, on ne voit guère comment inclure la politique de croissance économique dans ce cadre politique.

L'expansion n'atteint pas les citoyens, mais les « hommes situés » ; elle ne va donc pas les concerner tous avec la même intensité et surtout tous n'auront pas la même influence sur le développement ; donc, l'égalité théorique des parts de souveraineté est, ici, illusoire. Par ailleurs, la réussite d'une politique de croissance dépendant largement, sinon de la collaboration, tout au moins d'une relative neutralité des forces économiques, il va être nécessaire d'associer celles-ci à son élaboration. Implicitement, cela conduit à leur reconnaître un rôle distinct de celui de la représentation nationale. L'incompatibilité est ici d'autant plus complète que les anathèmes contre les intérêts particuliers ne se retrouvent pas seulement dans la bouche des doctrinaires du xix^e, mais également dans celle des hommes politiques du xx^e siècle.

Les inconvénients de ce décalage entre la conception traditionnelle du pouvoir politique et les nécessités économiques du développement sont multiples. Il ne convient pas ici de les décrire en détail puisqu'ils vont apparaître sans cesse dans la description des procédures actuelles d'élaboration de la politique d'expansion. Il suffit de les énumérer rapidement. Ce sont, en fait, tous les phénomènes qui préoccupent actuellement hommes politiques et politologues, les thèmes favoris des congrès et colloques.

Il s'agit, en premier lieu, de la *dépolitisation* (55) croissante constatée dans les démocraties occidentales. Que celle-ci soit « mythe » ou « réalité », tous s'accordent pour dire que, si dépolitisation il y a, une des causes essentielles en est que la classe politique actuelle envisage les problèmes à peu près dans les mêmes termes qu'au xix^e siècle alors que les individus se révèlent, au contraire, de plus en plus préoccupés de leur situation économique et de l'avenir de celle-ci. Hommes politiques et partis restent attachés à des idéologies qui ne passionnent plus guère des gouvernés de plus en plus conditionnés par les problèmes économiques.

Le second inconvénient est le risque de *technocratie* (56), perçu de plus en plus nettement depuis quelques années et rangé parmi les plus inquiétants des maux qui affligent les démocraties occidentales dans cette seconde moitié du xx^e siècle.

(54) Sur cette inadaptation de la Démocratie traditionnelle aux nécessités contemporaines, v. A. FRISCH, « *Evolution de la Démocratie en Europe* », Bull. S.E.D.E.I.S. Futuribles, n° 78, 20 mai 1964.

(55) Parmi les nombreux ouvrages et articles suscités par cette question, nous retiendrons principalement A. FRISCH, « *Evolution de la Démocratie en Europe* », art. cit. - « *Dépolitisation mythe ou réalité* ».

La relation entre ce phénomène et l'importance croissante du rôle joué par l'Etat dans l'orientation de la croissance économique est évidente. Les organes politiques, les Assemblées en particulier, étant mus surtout par des mobiles idéologiques, l'intérêt qu'ils accordent aux problèmes de croissance n'est guère proportionnel à l'importance de ceux-ci. Si l'on ajoute à cela l'aspect très technique sous lequel est fréquemment présentée la politique d'expansion, on comprend que Parlements et mêmes Gouvernements aient sur ce point plus ou moins abdiqué entre les mains des techniciens. Dans quelle mesure le pouvoir politique reste-t-il maître de la conduite du développement économique, quelle est l'ampleur de l'influence des technocrates en ce domaine et quelles sont les solutions envisagées pour éventuellement remédier à cet état de choses, autant de questions auxquelles il va nous appartenir d'essayer de fournir une réponse.

L'extension des pressions (57) constitue le dernier inconvénient résultant de cette inadaptation de la Démocratie politique à la fonction du développement. A des périodes plus ou moins rapprochées, s'élèvent des cris d'alarme dénonçant l'influence pernicieuse des groupes, et la menace qu'ils font courir à l'Etat. Il y a certes, là, un risque ; mais le danger vient surtout de ce que le pouvoir reste très souvent conçu selon un modèle qui n'a guère évolué depuis la Révolution Française : l'Etat, porteparole de l'intérêt général, doit se garder de toute compromission. Les groupes économiques et professionnels, après avoir été mis un temps hors la loi, sont désormais reconnus ; mais toute participation officielle au pouvoir leur est déniée. Or, ces groupes existant, et leur suppression n'étant ni possible ni souhaitable, le seul moyen leur permettant de participer à l'élaboration de mesures qui, pour eux, sont capitales et surtout ne peuvent être réalisées sans leur accord, est la pression politique sous toutes ses formes. Ces pressions se sont évidemment accrues dans des proportions appréciables avec l'extension de l'intervention de l'Etat dans le secteur économique et, en particulier, avec l'apparition de la planification du développement.

Il en résulte une sorte de conflit entre le pouvoir économique, largement aux mains des groupes, et le pouvoir politique, conflit susceptible d'ébranler et d'affaiblir l'Etat (58).

(56) Sur cette question v. principalement J. MEYNAUD, « *La technocratie mythe ou réalité* », Payot, Paris, 1964 ; M. CROZIER, « *Le phénomène bureaucratique* », le Seuil, 1964 ; G. BEUVILLE, « *La technocratie moderne* », L.G.D.J., Paris, 1964 ; P. JAQUET, « *Information et technocratie* », conférence citée.

(57) J. MEYNAUD, « *Les groupes de pression en France* », Cahiers de la Fondat. nat. des Sc. po., n° 95, 1958 ; M. DUVERGER, « *Institutions politiques et droit constitutionnel* », 1963, pp. 703 et suiv. ; A. LOUFTY, « *La planification de l'Economie* », Droz, Genève, 1964, pp. 247 et suivantes.

(58) Il est possible qu'il y ait collusion entre l'Etat et une force économique dominante ; toutefois, cette collusion ne supprime nullement les conflits possi-

Dépolitisation, technocratie, extension des pressions de toutes sortes, l'énumération de ces difficultés que rencontre la Démocratie politique dans la seconde moitié du xx^e siècle, montre la nécessité qu'il y a, pour celle-ci, de s'adapter aux fonctions nouvelles qui incombent à l'Etat. Certes, la planification de l'économie en vue de la croissance ne doit pas être chargée de tous les maux — d'autres facteurs ont contribué puissamment à l'apparition de ces phénomènes — mais la fonction de développement est vraisemblablement celle qui montre le mieux la désuétude des conceptions traditionnelles de la participation.

B - LIBERTÉ ÉCONOMIQUE ET FONCTION DE DÉVELOPPEMENT.

Le développement économique planifié met également en cause la liberté au sens libéral, zone d'activité réservée à chacun et garantie contre les empiètements abusifs de l'autorité politique. Parmi ces libertés individuelles, la plus menacée est évidemment la liberté économique sous ses différents aspects, droit de propriété, libre entreprise et libre concurrence. Ce libéralisme économique, malgré les divers aménagements qui y furent apportés, malgré l'intervention croissante de l'Etat dans le domaine économique, reste un des fondements des régimes occidentaux. La conséquence en est la répartition du pouvoir économique entre un grand nombre de centres de décisions, entreprises, syndicats, etc... Chaque centre est, en principe, totalement indépendant, et n'agit donc qu'en vertu de considérations propres, et non en fonction des objectifs fixés par l'Etat. Cette décentralisation du pouvoir économique apparaît, à priori, difficilement compatible avec la planification de l'économie en vue du développement.

En effet, s'il est admis que les agents économiques, et en particulier les entrepreneurs, ne peuvent recevoir aucune directive, n'être liés par aucune obligation ou interdiction d'effectuer tel ou tel investissement, de le faire dans une région précise, etc... tout plan de développement économique est dès lors illusoire ; il ne constitue qu'un catalogue de vœux dénué de toute efficacité. Au contraire, si l'Etat se voit reconnaître une sorte de pouvoir hiérarchique à l'égard des agents économiques privés, les objectifs de croissance arrêtés par le Plan pourront certes être atteints, mais une des bases du régime occidental est détruite, le pouvoir économique dans sa totalité passe aux mains de l'Etat.

Evidemment, le problème ne se pose pas dans des termes aussi tranchés. En particulier, l'existence d'un secteur public plus ou moins étendu permet d'affirmer qu'une politique de déve-

bles mais au contraire, mêle le pouvoir politique à la lutte que se livrent les différents groupes économiques et professionnels.

loppement qui respecterait totalement le principe de la libre entreprise, pourrait, néanmoins, par une planification de l'activité des entreprises soumises à l'autorité de l'Etat, obtenir des résultats appréciables. Par ailleurs, les pouvoirs publics n'ont pas à choisir qu'entre le commandement et l'abstention pour obtenir des agents économiques privés qu'ils orientent leur action dans le sens souhaité ; ils ont à leur disposition tous les instruments de la politique dite d'incitation : subventions, exonérations fiscales, crédit, etc... Mais à ce stade la liberté de l'entrepreneur n'est déjà plus complète ; celui-ci se voit plus ou moins contraint d'agir dans le sens indiqué.

C'est évidemment dans cette conciliation, à priori délicate, entre liberté économique et planification de la politique d'expansion, que se situe le cœur du problème posé aux démocraties occidentales.

Ce problème a d'abord fait l'objet de solutions empiriques et partielles. Mais les voies ainsi découvertes ont conduit à une réflexion plus approfondie sur les moyens d'allier efficacité de la politique d'expansion et respect de la liberté économique, réflexion qui aboutit à considérer cette liberté, moins comme une liberté-limite, ce qui était sa conception traditionnelle, que comme une liberté-participation. Autrement dit, les agents économiques privés trouveraient, dans une participation accrue à l'élaboration de la politique de développement économique, la compensation des amputations faites à leur liberté d'action (59).

Mais cette reconnaissance, qui n'est souvent qu'en projet, d'une collaboration officielle des groupes au pouvoir économique de l'Etat n'est pas sans poser de nombreux problèmes. Doit-elle se limiter à une consultation des forces économiques et professionnelles de la Nation par l'Etat, ou faut-il reconnaître à celles-ci des pouvoirs plus importants ?

C - LIBERTÉS LOCALES ET FONCTION DE DÉVELOPPEMENT.

Ayant pour mission de rendre cohérente l'expansion économique nationale, la planification de l'économie en vue du développement entraîne nécessairement une certaine centralisation du pouvoir économique et politique.

Ceci pose des problèmes particulièrement graves dans une économie de marché basée sur une décentralisation du pouvoir économique ; mais, ces problèmes sont également préoccupants

(59) Laquelle, soulignons-le, est loin d'être absolue puisque les agents économiques privés, en admettant même une abstention totale des pouvoirs publics, restent soumis aux lois économiques et, notamment, aux impératifs qui découlent de la concurrence. Dans ces conditions, il est permis de se demander si la planification, en disciplinant cette concurrence, en éclairant les choix des entrepreneurs et en les associant à ceux des pouvoirs publics, n'est pas de nature à accroître leur « plage » de liberté.

dans un Etat décentralisé et, à plus forte raison, dans un Etat fédéral. Comment obtenir des collectivités décentralisées ou fédérées qu'elles adoptent des objectifs conciliables avec les grandes orientations de la politique nationale ?

A première vue, il est difficile de concilier autonomie locale et planification. Une décentralisation trop poussée risque d'aboutir à une incohérence totale du développement, les pouvoirs locaux poursuivant dans leur domaine réservé des objectifs contraires aux objectifs nationaux. A l'inverse, accorder au pouvoir central les moyens d'imposer ses vues aux autorités locales revient, dans une certaine mesure, à nier l'existence même d'une décentralisation. Ceci n'est nullement souhaitable à une époque où il apparaît de plus en plus que c'est au stade local que peut être restaurée la participation des citoyens au pouvoir.

C'est, là encore, dans le sens d'un accroissement de la participation des collectivités décentralisées à l'élaboration de la politique d'expansion tant nationale que régionale, que peut être trouvé le point de convergence de ces deux tendances apparemment contradictoires, l'une poussant à la centralisation, l'autre à la décentralisation. En effet, le fédéralisme, au sens large du terme, ne signifie pas seulement autonomie des autorités locales à l'égard de l'Etat mais aussi participation de ces pouvoirs locaux à l'élaboration de la politique nationale. Mais, dans quelle mesure les techniques du fédéralisme peuvent-elles être utilisées pour aménager la fonction de développement économique ? Ceci pose évidemment de nombreux problèmes quant à l'organisation de la coordination et de l'arbitrage, problèmes qui, d'ailleurs, rappellent étrangement ceux que soulève la participation des forces économiques, professionnelles et sociales à l'élaboration de la politique d'expansion.

Au terme de cet examen, une question vient tout naturellement à l'esprit. La prise en main par l'Etat moderne de l'orientation du développement économique n'est-elle pas l'occasion d'un renouveau du fédéralisme, un fédéralisme global associant non seulement les pouvoirs locaux mais aussi les forces économiques à la détermination des objectifs de croissance économique, fédéralisme, enfin, dans lequel l'élément participation l'emporterait sur l'élément autonomie ?

Cette hypothèse n'est peut-être que théorique mais, dans le cadre des six pays de l'Europe communautaire, engagés sur la voie d'une association de plus en plus étroite, elle est d'autant plus intéressante qu'elle se place dans un contexte fédéraliste encore plus large.

Les problèmes que pose à la Démocratie occidentale, considérée globalement, l'inscription de la fonction de développement au nombre des tâches principales de l'Etat sont donc nombreux et délicats. Il reste à savoir s'ils se présentent dans les mêmes

termes pour l'ensemble des pays occidentaux ou s'ils touchent plus particulièrement les six pays associés dans la Communauté européenne, lesquels, indépendamment de leur association, présentent un certain nombre de caractères communs.

II. — *L'universalité du problème.*

L'intensité des problèmes soulevés par la politique de développement économique est évidemment fonction du degré d'intervention de l'Etat dans ce domaine. La nécessité qu'il y a pour la Démocratie libérale de s'adapter sera plus ou moins urgente selon l'ambition des politiques d'expansion nationales. A la limite, si l'Etat ne jugeait pas utile d'intervenir dans la croissance économique, et en l'absence d'autres facteurs, la Démocratie occidentale pourrait toujours valablement fonctionner sans qu'il y ait à en modifier les règles fondamentales. En fait, ceci n'est ni concevable ni conforme à la réalité économique contemporaine, ce qu'il est nécessaire de démontrer.

A - L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EST UN PHÉNOMÈNE QUI TOUCHE L'ENSEMBLE DES DÉMOCRATIES LIBÉRALES.

Pour les multiples raisons déjà citées, l'Etat libéral ne peut plus rester indifférent à l'égard de l'expansion économique. Mais deux attitudes lui sont offertes : « il peut se borner à suivre l'évolution conjoncturelle en laissant le maximum d'initiative au secteur privé, et en se limitant aux moyens d'action traditionnels des politiques anticycliques, ou bien, il peut utiliser les instruments de la prévision à moyen et long terme et faire pression sur les agents économiques en vue d'orienter l'emploi des ressources et de contrôler le rythme de la croissance » (60).

C'est à cette seconde attitude que correspond la fonction de développement telle qu'elle a été définie plus haut, et c'est elle qui pose à la Démocratie libérale les principaux problèmes.

Or, en dépit de certaines affirmations officielles, tous les Etats occidentaux ont été obligés d'adopter cette position, c'est-à-dire de planifier en partie leur économie pour atteindre les objectifs de croissance jugés indispensables. Cette intervention est plus ou moins intense, elle est également plus ou moins avouée, mais elle existe.

1. — Elle est, en premier lieu, courante en matière de *développement régional*. En effet, le problème des disparités régionales est universel et tous les Etats, quel que soit leur attachement aux

(60) M. NIVEAU, « *La planification indicative en France et l'équilibre des paiements extérieurs* », Eco. appliquée, 1962, T. XV, p. 115.

principes du libéralisme économique classique ont, très tôt, entrepris une action à long terme en faveur des régions retardataires ou victimes d'une expansion nationale trop dynamique (zones de reconversion) (61).

Le cas des six pays membres de la Communauté européenne étant mis à part, les exemples de politiques de développement régional abondent dans les autres Etats occidentaux.

Il n'est pas sans signification de rappeler qu'une des expériences les plus réussies de planification régionale, la « Tennessee Valley Authority », se situe dans le pays le plus attaché qui soit au système de l'économie de marché. Actuellement, 47 Etats sur les 50 que comptent les Etats-Unis ont des programmes d'expansion économique ; ces programmes sont assortis de mesures d'aide financière au profit des communes et des sociétés financières privées de développement chargées de leur réalisation. Il existe même à ce stade, depuis 1957, une intervention du gouvernement fédéral (62).

Beaucoup plus ambitieuse apparaît l'expérience britannique (63). L'urbanisme désordonné qui se manifesta en Grande-Bretagne à la fin du xix^e siècle et au début du xx^e, amena très tôt le pouvoir politique à s'intéresser au problème. Le principe de l'aménagement du territoire fut admis, en effet, dès 1909. Actuellement, sur la base d'une loi de 1947, le « Town and Country Planning Act », sont établis des plans régionaux d'expansion auxquels collaborent les autorités locales, régionales et nationales. Ces plans sont établis en principe au niveau des Comtés, sous la responsabilité des autorités locales (Comtés et Municipalités de Comtés). La coordination de ces plans régionaux est effectuée à l'échelon national par le Ministère du Logement et du Gouvernement local, lequel dispose d'un pouvoir de contrôle à l'égard des autorités locales.

Il serait fastidieux de décrire ici toutes les autres expériences de planification régionale pratiquées, que ce soit dans les pays anglo-saxons ou scandinaves, visant soit à reconvertir une région dont les activités se trouvent dépassées, soit à sortir de

(61) J. GOTTMANN, « *L'aménagement de l'espace* », *op. cit.*, p. 9 : « La planification régionale n'a pas de patrie, elle ne se rattache pas particulièrement à aucune philosophie partisane. Elle englobe tous les efforts des communautés humaines désireuses de reconstruire ou simplement de réformer les conditions locales de la région occupée ».

(62) V. Alfred C. NEAL and Robert H. RYAN, « *Financing Regional Economic Developments in the United States* », in « *Aspects internationaux des problèmes d'Economie régionale* », Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1958 ; J. L. FYOT, « *La planification économique régionale aux Etats-Unis* », *Eco. appliquée*, T. X, 1957, p. 597.

(63) V. J. L. FYOT et J. Y. CALVEZ, « *Politique économique régionale en Grande-Bretagne* », A. Colin, 1956 ; L. LANE, « *La politique de développement régional en Grande-Bretagne* », conférence au Centre Européen Universitaire, année 1962-1963 ; P. BRENKOV, « *La planification régionale en Grande-Bretagne* », *Eco. appliquée*, 1960, T. XIII, p. 585.

son sous-développement une zone n'ayant fait l'objet d'aucune industrialisation. Il suffit de retenir que, au moins sur ce point, tous les Etats occidentaux interviennent dans le développement économique à long et moyen terme.

2. — Il en est de même en ce qui concerne le développement de certains secteurs dans lesquels l'initiative privée ne remplit pas son rôle ; c'est le cas, en particulier, de la recherche scientifique, domaine dans lequel la plupart des Etats élaborent des programmes à long terme. Par ailleurs, certaines activités font l'objet de *plans partiels*, soit que celles-ci soient vitales pour l'activité nationale (industrie lourde, etc...) soit que les tensions que l'on y enregistre donnent naissance à des problèmes économiques et sociaux préoccupants (plans « verts », programmes de reconversion, etc).

3. — Par contre, *l'intervention globale des pouvoirs publics* dans la croissance économique est beaucoup plus contestée. Pour certains, celle-ci ne saurait faire partie des fonctions de l'Etat en régime libéral. Qu'en est-il exactement dans les faits ?

Pour de nombreux pays occidentaux (64) la solution ne fait aucun doute, ceux-ci assument la responsabilité globale du développement national et le reconnaissent officiellement ; ces pays, à l'origine en faible nombre, constituent maintenant l'énorme majorité (65). Cette évolution indique clairement que l'incorporation de la fonction de développement parmi les tâches de l'Etat occidental n'est pas une mode, mais une nécessité.

En Norvège (66), des plans quadriennaux sont élaborés depuis 1949. La Suède, plus timide, n'établit que des perspectives à long et moyen terme, mais celles-ci prennent une importance croissante. De toute façon, il existe déjà dans ce pays, une planification des investissements publics dans le cadre d'un budget à long terme.

Les pays du Sud de l'Europe, Turquie et Grèce (67), ont également adopté, à partir de 1960-1961, des plans globaux de développement économique. Ceci s'explique aisément pour ces

(64) Ici encore, nous laissons à part les six pays de la Communauté.

(65) Sur l'ensemble des pays occidentaux V. O.C.D.E. « *Croissance et politique économique* », *op. cit.*, Bull. éco. pour l'Europe « Les plans à long terme en Europe Occidentale », n° 2, nov. 1963 ; O.C.D.E., « *Séminaire syndical sur la programmation économique et sociale* », Paris, 22-25 oct. 1963, publicat. O.C.D.E., 1964.

(66) P.J. BJERVE, « *Planning in Norway* », 1947-1956, Amsterdam, 1959 ; P.J. BJERVE, « *La planification dans cinq pays de l'Europe occidentale ou orientale* », L.G.D.J., 1962 ; P. E., n° 889, 1965, « La planification économique en Suède » ; P. E., n° 918, 1965, « La programmation économique en Norvège ».

(67) V. J. C. PIPEROGLOU, « *Le développement planifié de la Grèce et ses problèmes* » in « Les problèmes du développement économique dans les pays méditerranéens », Colloque internat. de Naples, 28 oct. - 2 nov. 1962, Paris, 1963, p. 267.

pays situés à la frange inférieure des pays industrialisés et pour lesquels l'expansion est une nécessité particulièrement vive.

Il en est de même pour le Japon (68) qui, après avoir créé une « Economic Planning Agency » chargée de coordonner les différentes interventions en vue de l'expansion, possède depuis 1955 un plan de développement économique à long terme ; cette planification est d'ailleurs facilitée par l'extrême concentration de l'industrie japonaise, en grande partie aux mains de quelques familles.

Les pays anglo-saxons enfin, se rangent à leur tour dans le camp des Etats ayant une politique d'expansion à long et moyen terme « officielle ». Ce mouvement est particulièrement net depuis 1960-1961.

Au Canada (69), l'instauration d'une politique globale de développement économique s'est manifestée à partir de 1960 avec la création du « National Productivity Council », puis ensuite avec l'institution d'un Comité National de Développement Economique.

Mais c'est surtout en Grande-Bretagne (70) que la planification de l'économie en vue du développement a fait son apparition la plus notable ces dernières années. Ce changement d'attitude de la part d'un pays qui, au lendemain du second conflit mondial, avait refusé de s'engager dans cette voie, a été dicté par des raisons très pragmatiques (comme il se doit Outre-Manche) : la stagnation de l'économie britannique et les inconvénients entraînés par l'absence de continuité dans la politique économique du Gouvernement. Assez curieusement, c'est sous la pression du patronat qu'un gouvernement conservateur mit en place, en 1962, le National Economic Development Council. Cet organisme composé de fonctionnaires, de syndicalistes, d'employeurs, fut chargé d'analyser les obstacles au développement de l'économie britannique et les moyens d'y remédier, ainsi que de proposer des objectifs précis de croissance au pouvoir politique.

(68) P. E., n° 797, 1963, « *Les causes de la croissance économique au Japon* ».

(69) « *La planification au Canada* », Rev. « Les grands aménagements régionaux », n° 7, janv. 1965, p. 99.

(70) V. A. SHONFIELD, « *Liberté politique et contrainte économique* », Bull. S.E.D.E.I.S., Futuribles, n° 62, 10 juil. 1963 - « *Un plan de cinq ans pour l'Angleterre* », Eco. et Human., n° 142, 1962, p. 83 ; P. E., n° 776, 1962, « *Le conseil national de développement entre en fonction* » ; P.E., n° 815, 1963, « *La croissance économique planifiée en Grande-Bretagne* » ; N.E.D., 3277, 1966, « *Le premier plan britannique* ».

(71) Dans la perspective d'une entrée de la Grande-Bretagne et des pays scandinaves dans la Communauté européenne, on ne peut s'empêcher de remarquer que l'ensemble de ces Etats adoptent à l'égard de la croissance économique, une attitude peu différente de celle qu'ont, nous le verrons dans la première partie de ce travail, la grande majorité des Etats-membres du Marché Commun. Les données fondamentales du problème, aussi bien au niveau des Etats qu'à l'échelon communautaire ne seraient donc pas modifiées par l'éventuelle adhésion de ces nouveaux membres aux Communautés européennes.

Dans un premier temps, le N.E.D.C. a publié des perspectives de développement basées sur l'hypothèse d'un taux de croissance annuel de 4 %. Sur la base de cette étude, le Gouvernement britannique a, dans une deuxième étape, repris à son compte certains des objectifs proposés et adopté pour cela un Plan de développement pour la période 1965-1970.

Cette énumération des pays engagés dans une politique de développement planifié comporte une absence de marque, celle des Etats-Unis (72). C'est effectivement dans ce pays, sanctuaire de la libre-entreprise, que l'existence d'une fonction de développement assumée par le pouvoir politique est la plus contestée.

Il ne fait aucun doute que l'opinion américaine est largement hostile à toute expérience de planification générale de l'économie, l'idée même de planification étant pour beaucoup synonyme de collectivisme. Le respect de la liberté économique au sens classique du terme est pour beaucoup un objectif qui doit l'emporter sur la croissance, non pas que l'expansion ne doive être recherchée, mais elle ne saurait l'être au prix d'une altération des principes essentiels de l'économie de marché (73).

Cette hostilité signifie-t-elle qu'il n'existe aux Etats-Unis, de la part des pouvoirs publics, aucune coordination des programmes à moyen terme émanant tant des administrations que des entreprises privées (74) ?

Il n'est pas inutile, tout d'abord, de rappeler que dans le cadre de l'économie de guerre, les Etats-Unis ont été, entre 1942 et 1944, le théâtre d'une véritable expérience de planification. Par ailleurs, surtout depuis 1945, date du « Full employment Act », le gouvernement fédéral surveille étroitement l'évolution et les perspectives qu'offrent la production globale, l'emploi, et le niveau des investissements. Un organisme très important, le « Council of Economic Advisers », est chargé d'informer le président et de le conseiller quant aux mesures qu'exige l'expansion économique. Malgré cela, il n'existe pas actuellement

(72) V. C. GRUSON, « *La prévision économique aux Etats-Unis* », Cahiers de l'I.S.E.A., série K, n° 2, oct. 1957 ; P. BAUCHET, « *L'expérience française de planification* », *op. cit.* p. 34 ; H. GRAYSON, « *Economic planning under free enterprise* », 1954 ; P. E., n° 725, « *Vers une nouvelle conception du progrès économique aux Etats-Unis* ».

(73) Est particulièrement significatif de cet état d'esprit le passage suivant tiré d'un article de la Revue américaine « *The Guaranty Survey* », mars 1959, cité dans « *Eco. et Human.* », mars-avril 1961 : « que la croissance économique soit désirable n'est pas douteux, et si les Etats-Unis peuvent réaliser à long terme une croissance annuelle de 5 %, voire plus, tant mieux. Mais quand la croissance économique devient un slogan accompagné de suggestions visant à une expansion ininterrompue des affaires, elle devient une menace pour la stabilité économique comme pour la liberté économique ».

(74) Il existe, en effet, tant au niveau des grandes entreprises, qu'à celui de branches entières (par exemple le pétrole), des prévisions et des programmes à long et moyen terme. Il en est de même pour certaines Administrations fédérales.

aux Etats-Unis, de programme national de développement économique coordonnant les différentes interventions des administrations et des agents économiques privés, et fixant des objectifs cohérents de croissance. Il n'y a pas au niveau fédéral une politique de développement d'ensemble, malgré la multiplicité des interventions de l'Etat dans les domaines de la recherche scientifique, de l'emploi, etc...

Cependant, une évolution assez nette en faveur d'une certaine programmation semble s'être dessinée récemment. En 1961, un mémorandum d'environ six pages, émanant des conseillers économiques du Président Kennedy et intitulé discrètement « Perspectives de Plein-Emploi », a tenté pour la première fois, une prévision du développement économique à moyen terme. Basé sur une série d'hypothèses cohérentes, il englobe la totalité de l'activité économique.

Par ailleurs, depuis 1965, avec l'adoption du Planning Programming Budgeting System (P.P.B.S.) les autorités fédérales disposent d'un instrument d'action à long terme de tout premier ordre (74 bis).

Ce système dont l'adoption a été en partie motivée par le souci de rapprocher la gestion financière de l'Etat de celle des grandes firmes privées a comme principal effet d'articuler les décisions budgétaires et la politique à plus long terme qu'entend mener le Gouvernement fédéral. Juxtaposant au découpage traditionnel par services un découpage par fonctions et par programmes, le P.P.B.S. doit en principe permettre à l'Administration d'effectuer ses choix d'une manière rationnelle en tenant compte, notamment, des effets à long terme des opérations projetées.

Certes, ce système ne concerne que les dépenses publiques. Cette programmation financière n'est pas une planification globale de l'économie. Néanmoins, il vient d'être fait là, en direction de celle-ci, un pas qui pourrait s'avérer décisif.

Il existe donc, même aux Etats-Unis, c'est-à-dire le pays occidental le plus attaché au système de la libre entreprise, un problème posé par l'intervention de l'Etat dans l'expansion. Certes, l'action de l'Etat fédéral à l'égard du développement économique est encore timide et partielle ; mais la raison en tient peut-être autant à la structure fédérale de ce pays qu'à des questions de principe (75).

Il ne paraît dès lors nullement présomptueux d'affirmer que l'Etat libéral se trouve confronté d'une manière générale avec

(74 bis) E. ANDREANI, « Une révolution budgétaire - Le planning programming budgeting system », Rev. Science fin., 1968, p. 193.

(75) Il convient de rappeler que les Etats-Unis formant un Etat fédéral, les pouvoirs économiques du Gouvernement central sont, par là-même, limités. Cet obstacle à l'instauration d'une programmation économique ne saurait être sous-estimé.

les problèmes soulevés par l'expansion et la planification de l'économie. La fonction de développement est devenue, et tend à le devenir chaque jour davantage, une des tâches de l'Etat en Démocratie libérale. Il reste à savoir si les problèmes ainsi soulevés se présentent chez les six pays de la Communauté européenne d'une manière qui soit différente des autres pays occidentaux.

B. — L'Europe communautaire regroupe six pays présentant des traits communs assez accusés et il est tentant de les opposer aux autres démocraties occidentales qu'elles appartiennent au monde anglo-saxon ou au bloc des pays scandinaves.

Certains auteurs (76) font remarquer que l'inscription d'une fonction de développement économique au nombre des tâches de l'Etat se présente dans des conditions plus favorables en Europe continentale que dans les pays anglo-saxons. En effet, il existe, aussi bien en France qu'en Allemagne ou en Italie, une tradition interventionniste (77) inexistante en Angleterre ou aux Etats-Unis. De ce fait, les pays européens disposent et d'une Administration puissante et d'un secteur public qui prédisposent l'Etat à prendre en mains les problèmes d'expansion. Par ailleurs, les libertés économiques classiques, la défense de la libre entreprise contre les empiètements de l'Etat, ont toujours été moins fortes en Europe continentale que dans les Démocraties anglo-saxonnes ou nordiques.

Dans celles-ci, en effet, l'Administration apparaît beaucoup plus timide, l'Etat tenu plus strictement à l'écart du domaine économique, et les libertés en général, la liberté économique en particulier, conçues davantage comme des libertés-limites que des libertés-participation, pour reprendre la distinction utilisée plus haut. A cela s'ajouterait enfin, dans les démocraties anglo-saxonnes, un attachement aux libertés locales contrastant avec la tradition jacobine dominant sur le Continent.

Cette opposition est séduisante, mais il ne convient pas d'en exagérer les conséquences.

Tout d'abord, les six pays de la Communauté européenne, malgré leurs points communs, ne forment pas un bloc absolument homogène. En particulier, les libertés locales ont, de tout temps, tenu une place plus importante en Allemagne occidentale qu'en France. Par ailleurs, quelles que soient les nuances séparant les différents Etats occidentaux, ceux-ci à partir de l'instant où ils se rattachent à la Démocratie libérale présentent une communauté de principes. L'importance accordée à la libre entreprise ou à la propriété privée des moyens de production peut varier, mais l'une et l'autre sont à placer parmi les bases du

(76) En particulier A. SHONFIELD, *article cité*.

(77) Interventionnisme qui atteint son degré maximum en Italie et en Allemagne, avec les régimes autoritaires d'entre les deux guerres.

régime occidental. Dès lors, l'élaboration de la politique de développement pose aux six pays de la Communauté des problèmes de même nature que ceux qu'elle soulève dans les pays anglo-saxons ou scandinaves. La technocratie menace peut-être davantage la France ou l'Italie, que les Etats-Unis ; et la résistance des chefs d'entreprise à un abandon partiel de leur pouvoir de décision sera sans nul doute plus vivace outre-Atlantique qu'en Europe continentale, mais il n'y a là qu'une hiérarchie différente des problèmes.

Donc, à travers l'étude des conséquences qu'entraîne chez les six pays, pris individuellement, l'intervention économique à long terme en vue de l'expansion, *c'est le problème plus général de l'insertion de la fonction de développement économique dans la Démocratie libérale* qui se trouve posé.

Et, dès lors, si dans les six pays le problème de la croissance se présente néanmoins sous un angle très particulier, c'est du fait de l'appartenance de ces Etats à une Communauté économique, Communauté intervenant dans l'élaboration de la politique d'expansion. C'est cela, et cela seul, qui va donner son caractère spécifique à l'organisation de la fonction de développement dans le cadre que nous avons choisi.

§ 2. — *L'inclusion de la fonction de développement économique dans la Communauté européenne.*

Le perfectionnement de l'analyse économique du développement a mis en valeur les facteurs internationaux intervenant dans celui-ci. L'influence de ces facteurs varie selon les pays ; ils sont essentiels pour les nations sous-développées dont l'expansion dépend surtout de l'assistance financière et de l'aide technique que leur apportent les pays industrialisés, ils ont moins d'importance dans certains pays socialistes qui pratiquent une politique quelque peu autarcique. Mais, d'une manière générale, cette influence va croissant.

Il n'est pas étonnant, dès lors, qu'une coopération internationale soit apparue assez tôt dans ce domaine, coopération s'exerçant soit dans le cadre d'organisations internationales à compétence générale, en particulier l'ONU, soit dans le cadre d'organisations régionales spécialisées dans les problèmes économiques telles que l'OCDE.

Mais cette coopération, quel que soit son intérêt, n'a jamais entraîné dans le domaine de la croissance un transfert de souveraineté au profit des organisations internationales. Il n'y a donc pas eu de transformation fondamentale dans l'exercice par chaque Etat de sa fonction de développement. Il en va tout différemment en ce qui concerne la communauté européenne.

En s'associant au sein de la C.E.C.A. puis de la C.E.E., les six

pays membres de ces organisations ont, en effet, abandonné partiellement leur souveraineté économique au profit de la Communauté. La responsabilité du développement est dès lors partagée entre celle-ci et les Etats nationaux.

*I. — Les aspects internationaux
de la politique de développement.*

Jusqu'à présent, les problèmes soulevés dans les pays occidentaux par la politique de croissance ont été présentés sans tenir compte de l'environnement international de chacun de ces pays. Or, le développement économique, à l'instar de nombreux autres domaines, acquiert de plus en plus une dimension internationale.

A - LES FACTEURS INTERNATIONAUX DE LA CROISSANCE.

La production d'un pays donné comprend non seulement l'ensemble des biens et services créés ou fournis par celui-ci, mais aussi ses importations. De même, les débouchés offerts à la production nationale englobent les exportations en plus de la consommation interne. La situation de la balance commerciale d'une nation forme donc un des facteurs essentiels de sa croissance.

Plus précisément encore, un pays en expansion va devoir, pour alimenter et développer sa production, importer en quantité croissante des matières premières (78), si c'est un pays industrialisé, de l'outillage si c'est une nation sous-développée (79). Dès lors, l'accroissement de la production dépend largement de l'offre internationale, offre qui peut être limitée en quantité, dans le cas de produits rares ou stratégiques, ou encore être inaccessible au pays demandeur si celui-ci ne dispose pas d'une réserve de devises suffisante.

L'expansion est également liée aux possibilités d'écoulement de la production nationale sur les marchés extérieurs. Ces possibilités varient évidemment en fonction de la situation économique des pays acheteurs, élément sur lequel le pays vendeur n'a, si l'on excepte le cas des pays sous-développés, aucun moyen d'action direct.

Un autre facteur de la croissance possède enfin une dimension internationale, le volume des investissements. L'afflux de capitaux privés étrangers dans un pays ou, au contraire, l'évasion des

(78) La diversité de la production est devenue telle qu'il est à peu près exclu qu'un pays puisse disposer sur son territoire de toutes les matières premières nécessaires.

(79) V. J. BILLY, « *La politique économique* », *op. cit.*, p. 116 ; B. CAZES, « *La vie économique* », *op. cit.*, pp. 206 et suiv.

capitaux nationaux peuvent bouleverser totalement son évolution économique (80). Il est bien certain, par exemple, que la prospérité dont jouissent actuellement certaines régions d'Europe occidentale n'est pas sans lien avec l'accroissement des investissements américains dans cette partie du globe.

Dans une mesure qui variera en fonction de la structure de son économie (81), la croissance d'un pays va donc dépendre largement d'éléments extérieurs, c'est-à-dire d'éléments sur lesquels les responsables de la politique de développement de ce pays n'auront que des moyens d'action limités.

B - LES DIFFICULTÉS EN RÉSUULTANT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT.

L'existence de facteurs extérieurs, commandant en partie la croissance, se répercute au niveau des décisions économiques à long terme.

L'Etat, dans le choix des objectifs de croissance qu'il fixe à l'économie nationale, ne va pas être totalement libre. Il devra tenir compte de la situation de la balance commerciale ; et une détérioration trop sensible de celle-ci peut remettre en cause le développement économique de la Nation. La France, pour avoir mené à partir de 1956 une politique de croissance trop rapide dut, en 1959 freiner brutalement cette expansion, étant menacée, faute de devises, de ne plus pouvoir faire à l'extérieur les achats nécessaires.

Par ailleurs, dans la fixation de ses objectifs, chaque pays doit tenir compte de la situation économique des autres Etats. Avant de favoriser ou de freiner tel ou tel secteur de la production, les responsables nationaux de la politique économique ont à prévoir l'évolution économique des pays voisins. Ils risquent sans cela de voir se produire dans ce secteur ou une crise de surproduction ou une insuffisance de l'offre intérieure entraînant un accroissement des achats à l'étranger. Cette prévision s'avère délicate et il existe un risque certain de voir des Etats voisins se lancer dans des politiques de croissance absolument incompatibles.

Cette dimension internationale de la croissance pose un certain nombre de problèmes.

Tout d'abord, la planification de l'économie qu'exige la politique de développement est basée sur une série d'hypothèses au nombre desquelles il faut placer la prévision à moyen terme

(80) M. NIVEAU, *« La planification indicative en France et l'équilibre des paiements extérieurs »*, art. cit.

(81) L'expansion économique de la Grande-Bretagne ou des Pays-Bas, par exemple, dépend beaucoup plus de ces facteurs extérieurs que la croissance de l'économie française.

de l'évolution du commerce extérieur et des investissements (82). Or, ces éléments échappant en partie à l'action des planificateurs, ces hypothèses ne risquent-elles pas de s'avérer totalement fausses et d'orienter l'économie sur des voies non souhaitables ?

Par contre, les pays planifiant leur économie pour atteindre ces objectifs étant de plus en plus nombreux, une partie de l'incertitude tenant au volume et au sens des échanges internationaux tend à s'atténuer. Dès lors, on peut se demander si la cohérence du développement économique international n'impose pas à l'ensemble des pays l'obligation d'arrêter des objectifs de croissance à long ou moyen terme, ou tout au moins d'établir des prévisions officielles.

L'importance des facteurs extérieurs de la croissance, enfin, exige l'établissement d'une coopération internationale en matière de développement. Cette nécessité paraît particulièrement impérieuse pour les pays occidentaux qui reviennent actuellement de plus en plus au libre-échangeisme. Cette évolution accroît évidemment l'influence des facteurs internationaux de la croissance et diminue les possibilités d'action de l'Etat dans la conduite de l'expansion économique (83). Les raisons qui ont imposé l'intervention des pouvoirs publics dans la croissance restant toujours aussi impérieuses, le choix s'offrait alors entre le retour au protectionnisme ou l'institution d'organisations internationales chargées de compléter l'action des Etats dans l'orientation du développement.

Il est compréhensible, dès lors, que ce soit dans ces pays qu'une coopération concernant la politique économique en général, et la politique de croissance en particulier, ait été organisée le plus rapidement.

(82) Il est à remarquer ici que le développement de la planification et la prise de conscience de l'interdépendance des phénomènes nationaux de croissance ont été de pair. Les planificateurs se heurtant à des difficultés du fait de l'existence de ces facteurs extérieurs de l'expansion ont cherché à dégager les principales relations unissant croissance nationale et échanges extérieurs. V. sur ce point O.N.U., « *Planification en vue du développement économique* », *op. cit.*, p. 109.

(83) La question des échanges extérieurs constitue donc la pierre d'achoppement de la planification occidentale ainsi que le constate le groupe d'experts de l'O.N.U., dans son étude sur la « *planification en vue du développement économique* », *op. cit.*, p. 110 : « Pour les économies d'entreprise privée et les économies mixtes, l'une des tâches les plus difficiles et les plus importantes de la planification a été de faire entrer le commerce extérieur dans les plans nationaux, et d'exécuter ces plans en tenant compte de l'évolution de ce commerce. La raison essentielle en est que les tendances du commerce extérieur sont difficiles à prévoir, car elles dépendent non seulement de la situation intérieure, mais aussi des conditions et de l'évolution économiques dans d'autres pays ».

II. — *Les premières expériences de coopération internationale en vue du développement.*

Il serait hors de propos d'étudier ici toutes les formes de coopération internationale organisée existant actuellement et concernant d'une manière ou d'une autre le développement, la collaboration des différents pays s'étant, en effet, accrue dans des proportions considérables (84).

Ne seront donc examinées que les expériences de coopération économique intéressant à un titre ou à un autre, la croissance des six pays du Marché Commun.

A - LA COOPÉRATION DANS LE CADRE DE L'ONU.

La place accordée aux problèmes de développement dans la Charte de l'O.N.U. constituerait, si cela était nécessaire, une preuve supplémentaire de l'importance qu'a pris cette question depuis la fin de la deuxième Guerre Mondiale.

En effet, l'extension de la coopération internationale dans le domaine économique est inscrite au nombre des objectifs généraux de l'organisation (Art. 1^{er}, al. 3). Plus précisément encore, la Charte prévoit, dans le chapitre ix, consacré à la « Coopération économique et sociale internationale », que « les Nations-Unies favoriseront le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi, et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ». (Art. 55 a). Le Conseil économique et social et les institutions spécialisées dépendant de l'ONU, sont chargées, sous l'autorité de l'Assemblée Générale, d'agir dans ce sens.

La coopération en vue du développement est donc inscrite sans ambiguïté parmi les objectifs des Nations-Unies. Dès lors, cette organisation fournissait un cadre possible pour la coordination des interventions économiques à long et moyen terme des pays membres. Cela veut-il dire que l'action de l'ONU ait été déterminante dans ce domaine, et qu'elle ait touché les pays européens ?

C'est ce qu'il convient de rechercher en examinant les interventions de l'ONU qui se sont produites à la fois au niveau mondial et au niveau régional (régional étant pris ici au sens que lui accorde la Charte).

1. — Les Nations-Unies, n'ayant pas en ce domaine de pouvoirs de décision, ne pouvaient évidemment imposer aux pays membres l'adoption d'objectifs de croissance cohérents. Malgré cela, son action a été appréciable sur trois points précis.

(84) V. notamment, pour ce qui est des pays sous-développés E. E. PAPANICOLAOU, « *Coopération internationale et développement économique* », Droz, Genève, 1963.

Tout d'abord, en servant de lieu de rencontre aux responsables et aux experts économiques, elle a permis à ceux-ci de s'informer des conditions dans lesquelles se présentait la croissance dans les pays voisins. Cette *information économique* permet de réduire partiellement l'incertitude pesant sur les politiques de développement du fait des échanges internationaux.

Allant plus loin, l'ONU a même organisé une recherche commune sur les problèmes d'expansion. Le point de départ de cette recherche est la résolution 1708 (xvi), adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 1961, demandant au Secrétaire Général de réunir un groupe d'experts « choisis en raison de leur connaissance des diverses techniques de planification dans différents systèmes économiques ». Ce groupe qui réunissait des spécialistes des problèmes du développement des pays occidentaux, socialistes et du Tiers-Monde, a publié en 1963 un rapport analysant les conditions de la croissance et les problèmes qu'elle soulevait (85). La résolution de l'Assemblée générale prévoyait aussi, ce qui est encore plus important, la création d'un « Centre des projections et de la programmation économique », chargé d'élaborer un modèle de croissance à long terme de l'économie mondiale, modèle destiné à permettre aux responsables nationaux de la politique de développement de fixer des objectifs compatibles avec l'évolution économique internationale.

L'action de l'ONU s'est orientée dans une seconde direction, plus classique puisque la S.D.N. avait déjà déployé des efforts dans ce sens : *l'accroissement des échanges*. Cette action s'exerce tant dans le cadre du Fonds Monétaire International, institution dépendant de l'ONU, que du G.A.T.T. (86) qui n'y est pas rattaché expressément. Elle a certes, comme but premier, la suppression des entraves au commerce international, mais influe également, comme cela a été démontré, sur le développement économique. Il est certain que le G.A.T.T., en établissant un programme pour l'expansion du commerce international, élimine en partie l'incertitude pesant sur certains facteurs extérieurs du développement tels que les possibilités d'exportation offertes aux productions nationales. Par ailleurs, au sein du G.A.T.T., se sont engagées des consultations en vue d'harmoniser les politiques agricoles des 38 pays membres et de régulariser les échanges internationaux dans ce domaine. Enfin, le troisième Comité du G.A.T.T., dans le but de rendre plus cohérente l'expansion de la production mondiale et d'assurer à celle-ci des débouchés

(85) O.N.U., « *Planification en vue du développement économique* », *op. cit.*

(86) Ceci a concerné surtout les pays en voie de développement. Ainsi, le III^e Plan quinquennal de l'Inde et le II^e Plan quinquennal du Pakistan ont-ils fait l'objet d'une analyse suivie de conseils de la part du G.A.T.T.

normalisés, a demandé à certains de ses membres de lui soumettre leurs plans de développement économique (87).

La troisième forme d'intervention de l'ONU ne concerne pas directement les pays industrialisés d'Europe occidentale. *L'assistance technique et financière* fournie par l'ONU en matière de croissance s'adresse en effet uniquement aux pays sous-développés. L'assistance financière est dispensée par l'intermédiaire de la B.I.R.D., dont le sigle même indique que les fonds dont dispose cet organisme sont principalement destinés à financer le « développement » économique. Dans le présent, l'activité de la Banque est dirigée essentiellement vers l'aide au Tiers-Monde, notamment par l'intermédiaire de l'Association Internationale de Développement. Néanmoins, il convient de rappeler que, jusqu'au lancement du plan Marshall, la B.I.R.D. a contribué à financer les opérations de reconstruction de l'Europe occidentale d'après-guerre.

L'ONU a donc été le cadre d'intéressantes expériences de coopération en vue du développement. Toutefois son action semble s'être orientée, et cela est encore plus sensible actuellement qu'il y a une dizaine d'années, vers les problèmes du sous-développement plus que vers la coordination des objectifs de croissance des pays industrialisés.

2. — Celle-ci aurait pu être organisée à l'échelon « régional », en particulier par l'intermédiaire de la *Commission économique pour l'Europe*. Cet organisme dépendant des Nations-Unies, bien que dépourvu de tout pouvoir, offrait un cadre favorable pour une discussion sur les objectifs d'expansion des pays industrialisés. En effet, outre les pays européens, les Etats-Unis participaient aux travaux de cette commission. Mais des facteurs politiques l'empêchèrent de jouer ce rôle de « table ronde » rassemblant les responsables des politiques de développement des pays européens, et leur permettant d'harmoniser leurs vues.

Finalement, à l'échelon européen, la seule expérience réussie de coopération dans le cadre de l'ONU a concerné le développement régional des pays méditerranéens (88). Un comité permanent d'experts a été en effet constitué au terme de la conférence organisée par la F.A.O. sur les problèmes de développement du Bassin méditerranéen. Ce comité, qui s'est réuni pour la première fois début 1963, est chargé de favoriser la collaboration des pays méditerranéens en ce domaine. Il a, en outre, un rôle de conseiller technique en matière de programmes régionaux d'expansion. Quel que soit l'intérêt de cette coopération, on ne

(87) V. E. W. WHITE, « *L'action du G.A.T.T.* », *Economie appliquée*, 1960, T. XIII, p. 213.

(88) « *La F.A.O. et le développement régional dans le Bassin méditerranéen* », *Rev. Les grands aménagements régionaux*, n° 3, janv. 1964, p. 85. Encore faut-il noter que cette expérience concernant l'ensemble des pays méditerranéens, se situe dans un cadre dépassant les frontières européennes.

peut s'empêcher de souligner son caractère restreint, le développement régional n'étant qu'un des aspects de la croissance. Par ailleurs, cette expérience semble inspirée davantage par le souci de venir en aide aux pays en voie de développement, que par le désir d'harmoniser les politiques nationales d'expansion.

En résumé, aucune coordination efficace n'a, jusqu'à présent, pu être organisée dans le cadre de l'ONU, tout au moins pour ce qui concerne les pays industrialisés d'Europe occidentale.

B - L'O.C.D.E.

L'institution de l'O.E.C.E., en 1948, et surtout le changement d'orientation marqué en 1960 par sa transformation en O.C.D.E., ont constitué un pas beaucoup plus important vers l'instauration entre les pays européens d'une véritable concertation internationale en vue d'un développement harmonieux.

1. — Créée essentiellement pour faciliter la répartition entre les Etats d'Europe occidentale de l'aide que leur accordaient les Etats-Unis dans le cadre du plan Marshall, l'O.E.C.E. se voyait assignée, par la convention l'instituant, des objectifs plus ambitieux, au nombre desquels il faut mentionner, en premier lieu, la coordination des politiques de relèvement économique. Ce rôle était prévu expressément par l'article 11 du Traité (89) et, pour atteindre ce but, l'organisation devait « faciliter, susciter et coordonner l'action individuelle des membres » (article 12).

Cette coordination joua en partie, tant que dura l'aide Marshall. Un programme européen de relèvement fut lancé, et un certain nombre de pays élaborèrent des plans à long terme coïncidant avec celui-ci. Ce fut notamment le cas de la Norvège, de la Suède et, en partie, celui de la France puisque le plan Monnet fut prolongé de manière à se situer dans le cadre de ce programme (90). La voie était donc ouverte à une coopération entre les Etats membres pour la fixation d'objectifs économiques à long terme.

En fait, ce résultat ne fut pas atteint et cela pour plusieurs raisons. En premier lieu, le programme européen de relèvement dépendait essentiellement de l'aide économique américaine. Or, celle-ci était subordonnée à un renouvellement annuel par le Congrès des Etats-Unis, ce qui faisait obstacle à l'établissement d'un véritable plan à long terme. Par ailleurs, l'O.E.C.E. ne se voyait pas attribuer directement l'aide Marshall, celle-ci étant

(89) Art. 11 : « L'objectif de l'Organisation est la réalisation d'une économie européenne saine par la voie de la coopération économique de ses membres. L'une des tâches immédiates de l'Organisation est d'assurer le succès du programme de relèvement européen ».

(90) Il n'est pas sans intérêt de noter le rôle joué par l'O.E.C.E. dans l'apparition d'une programmation économique à moyen terme chez certains pays européens.

fournie aux Etats-membres sur la base d'accords bilatéraux. Le rôle de l'Organisation se bornait à établir entre les pays européens une coopération pour l'utilisation des prêts et des dons en matériel provenant des Etats-Unis. Cette circonstance ne favorisait nullement la fixation par l'O.E.C.E. elle-même d'objectifs cohérents assignés aux Etats-membres, et cela d'autant moins qu'à de rares exceptions près, la règle de l'unanimité était exigée pour toutes les décisions qu'elle était amenée à prendre.

L'O.E.C.E. survécut au plan Marshall, lequel se termina officiellement fin 1951, et elle continua à exercer une certaine influence sur l'élaboration des politiques d'expansion des Etats-membres.

Une première tentative de coordination des plans rationaux d'expansion n'eut qu'un succès très limité. La seule expérience intéressante fut la série de recommandations adressées le 14 Juin 1955 par le Conseil de l'Organisation et demandant aux Etats-membres de faciliter l'exécution du plan Vanoni, « Schéma de développement » adopté par le Gouvernement italien.

L'action de l'O.E.C.E. eut une réussite bien meilleure dans un domaine dont il est inutile de rappeler les liens avec l'expansion, la libération des échanges intra-européens. Mais cette libération n'étant pas accompagnée d'une coordination des politiques de croissance, l'O.E.C.E. n'apportait finalement aucune solution quant à l'établissement d'une plus grande cohérence dans le développement des pays d'Europe occidentale (91).

Cette lacune, jointe au désir de substituer en partie cette organisation aux pays-membres dans l'assistance aux pays sous-développés, amena la transformation de l'O.E.C.E. en 1960.

2. — L'apparition du terme « développement » dans la dénomination de la nouvelle Organisation témoignait du souci d'accorder à ce problème une place plus grande. En fait, cette mutation avait deux significations. Elle indiquait, tout d'abord, le désir de voir l'O.C.D.E. intervenir plus activement dans l'aide aux nations en voie de développement, qu'elles appartiennent ou non à l'Organisation (Cf. Art. 1 b). Pour des raisons politiques évidentes, les mesures d'assistance fournies individuellement par les Etats-membres seraient ainsi remplacées par une aide multilatérale. La seconde raison de cette transformation nous intéresse plus directement. Elle tient au désir de combler la lacune cons-

(91) Cette description rapide du rôle joué par l'O.E.C.E. dans la conduite de l'expansion des Etats-membres ne serait pas complète si on ne mentionnait son intervention en faveur des régions sous-développées. Cette action s'est accrue à partir de 1955. Confiée à l'Agence européenne de productivité, elle se limitait aux pays comportant des « zones d'une importance telle, par rapport à l'économie nationale que le développement économique général s'en trouvât compromis d'une manière permanente ». Dans le cadre qui nous préoccupe seule l'Italie du Sud était concernée.

tatée plus haut, à savoir l'inexistence d'une véritable coordination des politiques d'expansion des Etats-membres.

D'une manière générale d'ailleurs, l'action en faveur d'une expansion économique maximum, que ce soit dans les pays industrialisés ou dans les nations en voie de développement devenait l'objectif premier de la nouvelle organisation (Art. 1 a) (92). L'O.C.D.E., certes, devait poursuivre son intervention en faveur d'une « expansion du commerce mondial » (Art. 1 c) mais c'était essentiellement comme un instrument de coordination des politiques de croissance qu'elle apparaissait désormais conçue. Comment cette évolution s'est-elle traduite dans les faits ?

L'O.C.D.E. sert tout d'abord de cadre à un échange d'informations entre pays-membres et à la comparaison des perspectives économiques nationales. Organisée selon les termes de l'article 3 de la convention, cette confrontation des prévisions économiques effectuées par chaque pays permet de réduire une des incertitudes essentielles pesant sur les projections purement nationales. En particulier, elle permet aux Etats de vérifier si leurs espoirs d'exportation ne dépassent pas les possibilités d'absorption des autres membres. Prolongeant cette confrontation, l'O.C.D.E. a entrepris une série d'études visant à faciliter la coordination des politiques de croissance à moyen terme des pays-membres.

Dépassant ce stade de l'information et des études, l'Organisation tente parallèlement d'harmoniser non plus seulement les prévisions, mais aussi les objectifs de croissance. Cette entreprise semble avoir fait un pas décisif avec la décision prise en novembre 1961 par le Premier Conseil ministériel de l'O.C.D.E., de fixer aux 20 Etats-membres comme objectif global de croissance, une augmentation de 50 % du produit national brut pendant la période 1960-1970.

Cette harmonisation des politiques de développement dans le cadre de l'O.C.D.E., se heurte cependant à un certain nombre d'obstacles. Tout d'abord, certains Etats-membres n'ont pas « officiellement » de politique d'expansion à long ou moyen terme. En fait, cet obstacle n'est qu'apparent, les Etats les plus attachés à l'économie de marché intervenant malgré tout dans le développement de leur économie comme cela a été démontré plus haut. La seconde difficulté est plus grave : elle tient à la nature même de l'O.C.D.E. Celle-ci est, en effet, une organisation internationale de type classique, et ses décisions aussi bien que ses recommandations sont en général soumises à la règle de l'unanimité. Les Etats ne lui abandonnent aucune parcelle de

(92) Art. 1 : « L'O.C.D.E.... a pour objectif de promouvoir des politiques visant : a) à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays-membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ».

leur souveraineté économique, et l'O.C.D.E. est chargée, non pas d'élaborer une politique commune, mais de concilier autant que possible des actions dont seules les autorités nationales demeurent responsables.

Dès lors, il n'est guère étonnant que les résultats obtenus ainsi soient encore très insuffisants, malgré le progrès qu'ils marquent par rapport à la situation antérieure. L'accord, autour d'objectifs de croissance étant difficile à établir, même au sein d'une communauté nationale, les chances de faire l'unanimité sont encore plus réduites à l'échelon international. Or, l'O.C.D.E., pas plus que l'ONU, ne possède les moyens d'obtenir des Etats qu'ils adoptent une conduite commune à l'égard des problèmes du développement.

L'harmonisation des politiques d'expansion ne pouvant être organisée d'une manière satisfaisante dans le cadre de la coopération internationale, les pays de la « Petite Europe » ont, dès lors, recherché la solution de ce problème par la voie de l'intégration économique.

III. — *La fonction de développement dans le cadre de l'intégration européenne* (93).

Deux principes se trouvent à la base de la Communauté, deux principes en partie contradictoires, et dont la conciliation commande, dans une large mesure, l'avenir de l'intégration européenne. C'est, d'une part, l'idée de Marché commun, « grand marché » de 180 millions de consommateurs qui sera établi lorsque toutes les barrières douanières seront tombées ; c'est, d'autre part, l'idée de Communauté, d'organisation supra-nationale et, pour beaucoup, d'Etat fédéral, se substituant progressivement aux Etats-membres dans l'exercice d'un certain nombre de compétences, compétences pour l'instant exclusivement économiques.

La création d'un marché commun basé sur le principe de la

(93) Il convient toutefois de mentionner l'expérience plus élaborée de coordination des politiques économiques, menée par trois des pays du Marché Commun dans le cadre du traité d'Union Benelux du 3 février 1958. Ce traité concerne au premier chef la politique de développement puisque les articles 64 et suivants prévoient une coordination des investissements et de certaines des interventions sectorielles menées par la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Cette coordination s'effectue, par ailleurs, avec l'aide de certaines institutions qui ne sont pas sans rappeler celles que nous étudierons dans le cadre de l'intégration européenne, le conseil interparlementaire consultatif et le conseil consultatif économique et social. Toutefois, le Benelux s'inscrit toujours dans le cadre de la coopération internationale en vue du développement. Le traité n'institue aucun organisme de type communautaire et supranational et l'organe de décision qu'il aménage, le Comité des Ministres, ne peut arrêter des objectifs communs qu'à l'unanimité. — V. sur ce point J. KARELLE et F. DE KEMMETER, « *Le Benelux commenté* », E. Bruylant, Bruxelles, 1961.

libre circulation des hommes, des capitaux et des marchandises à l'intérieur des six pays ampute sérieusement les pouvoirs des autorités nationales à l'égard de ces facteurs essentiels de la croissance que sont la main d'œuvre, les investissements et le commerce extérieur. Dès lors, si un autre pouvoir, en l'occurrence la Communauté, ne prend pas leur relais, la poursuite par les Etats-membres d'une politique de développement efficace, s'avère problématique.

Donc, et c'est la première question que pose l'institution de la Communauté, la limitation de la souveraineté économique des six pays est-elle compensée par l'apparition d'une fonction de développement au nombre des tâches de l'organisation européenne ? Quels sont les pouvoirs accordés aux institutions nouvelles pour la conduite de l'expansion à long terme de l'ensemble européen ?

S'il est répondu par l'affirmative à cette question préalable et, à priori, on imagine mal qu'il en soit autrement sans aboutir à la négation du principe même de communauté, d'autres problèmes se posent alors.

Une première question paraît essentielle : l'existence d'une fonction de développement communautaire n'exige-t-elle pas que surgisse rapidement un pouvoir politique européen ? Et, si cette condition devait n'être pas réalisée, le risque de technocratie, lequel existe déjà d'une manière certaine à l'échelon national, ne se retrouverait-il pas considérablement accentué au niveau européen ?

Ceci amène, évidemment, à s'interroger sur les formes que va revêtir l'organisation de la fonction de développement communautaire. Les organisations européennes n'ayant de compétences que dans le domaine économique, les procédures utilisées en leur sein offrent-elles des solutions aux difficultés rencontrées à l'échelon national ou, au contraire, ces difficultés s'y retrouvent-elles aggravées ?

Enfin, et surtout, si l'on admet qu'il existe au profit de la Communauté européenne une véritable fonction de développement, les compétences en ce domaine vont être obligatoirement réparties entre celle-la et les Etats-membres. Une coordination entre les différentes interventions en vue du développement va, dès lors, s'imposer. Comment va-t-elle être organisée ? On ne peut s'empêcher, là encore, de rapprocher ce problème de ceux que pose, à l'échelon interne, la participation des forces économiques et des collectivités décentralisées au choix des objectifs de croissance.



Les problèmes naissant des dimensions internationales de la politique d'expansion rejoignent donc ici ceux que soulève

l'inclusion de la fonction de développement dans la Démocratie libérale, et leur solution tourne autour d'une même idée, le fédéralisme.

Le fédéralisme économique et la décentralisation interne semblent détenir la clef des difficultés que soulève la planification de l'économie en vue du développement dans les démocraties occidentales.

De même, l'expérience de la Communauté européenne, exemple de fédéralisme à l'échelon international, paraît susceptible de fournir une solution aux problèmes que soulève le développement dans le contexte international.

C'est autour de ces deux idées que sera construite cette étude.

1^{re} partie. — Fonction de développement économique et Démocratie occidentale.

2^e partie. — Fonction de développement économique et Communauté européenne.

PREMIERE PARTIE

FONCTION DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DEMOCRATIE OCCIDENTALE

Politologues et doctrinaires s'accordent à reconnaître le caractère général et irréversible de la tendance qui pousse les sociétés occidentales d'après-guerre à accorder la priorité absolue au bien-être sous toutes ses formes. Cette recherche du confort, de la sécurité dans les conditions d'existence exige une poursuite accrue de la croissance économique, garantie du plein-emploi, c'est-à-dire de la sécurité, et d'une progression de la consommation, c'est-à-dire d'un bien-être accru.

Le développement est donc une nécessité pour les six pays de la Communauté européenne, et ceci quelles que soient leur organisation politique, leur structure économique et l'idéologie dominante. Mais ces éléments influent sur le style de la course à l'expansion et, notamment, sur l'ambition que revêt, en ce domaine, l'intervention de l'Etat. En particulier, la constitution économique d'une nation, l'idéologie de ses gouvernants et des principales forces politiques et économiques, peuvent mettre en cause le principe même d'une politique de développement organisée selon un programme qui regroupe et coordonne les différentes interventions à long et moyen terme de l'Etat.

Il y a donc là une question préalable qu'il est indispensable de trancher avant de rechercher quels sont les titulaires actuels de la fonction de développement et de quelle manière sont distribués les rôles entre les pouvoirs publics (qu'ils se situent à l'échelon national ou régional) et les forces économiques.

Nous envisagerons donc successivement :

Titre 1. — Les principes et l'ambition de la politique de développement des Six.

Titre 2. — Les titulaires actuels de la fonction de développement économique.

TITRE I

LES PRINCIPES ET L'AMBITION DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES SIX

Un certain nombre de postulats peuvent être, dès à présent, posés.

Le premier est la nécessité, reconnue chez les six pays, d'une expansion économique dynamique, celle-ci correspondant aussi bien aux aspirations individuelles, qu'aux nécessités collectives (défense nationale, etc...).

Par ailleurs, nous l'avons vu (1), il est admis d'une manière à peu près unanime que, dans ce but, les pouvoirs publics ont désormais le devoir d'intervenir, notamment par la mise en œuvre d'une politique économique à long ou moyen terme.

Mais ici s'arrête le domaine des certitudes. En effet, l'intervention de l'Etat en vue du développement peut revêtir de multiples formes. Elle va de l'action isolée sur certains facteurs essentiels de l'expansion (recherche scientifique, formation professionnelle, etc...) à l'établissement de plans de développement à moyen terme dans lesquels se trouve englobée toute l'activité économique nationale.

Il est donc nécessaire de s'interroger sur le contenu de la politique de croissance en vigueur chez les Six, l'intensité des problèmes institutionnels qu'elle pose étant fonction de son ambition.

Mais ce contenu, cette ambition plus ou moins accentuée vont dépendre, en fait, de la réponse que l'on peut donner à une question préalable : le principe même d'une planification de l'économie en vue du développement est-il admis par les six pays membres de la communauté européenne ? C'est, en effet, cette forme la plus achevée de la politique de croissance qui pose les problèmes les plus délicats, celle qui soulève le plus d'opposition et celle, enfin, dont la compatibilité avec les principes fondamentaux de la Démocratie libérale est la plus discutée.

(1) Cf. *supra*.

L'examen de ce problème doit donc précéder la description de l'intervention réelle de l'Etat dans l'économie.

Chapitre 1. — Le fondement de la politique de développement des Six pays.

Chapitre 2. — Le contenu de la politique de développement des Six pays.

CHAPITRE I

LE FONDEMENT DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES SIX PAYS.

Amorcée après la Première Guerre mondiale (1) la prise en considération des préoccupations économiques et sociales par les textes constitutionnels s'est accentuée surtout à partir de 1945 ; ceux-ci, considérés jusqu'alors comme le domaine réservé du politique, en ont acquis une dimension nouvelle.

Cela ne vaut apparemment que pour les Constitutions modernes. Toutefois, au sein même des textes plus anciens, apparemment silencieux sur ce point, se révèle, pour peu qu'on les examine de plus près, une Constitution économique implicite.

Cette loi fondamentale de l'organisation économique aurait, si elle était suffisamment précise, des conséquences importantes quant au style de la fonction de développement. De même que l'Etat dans l'exercice de son pouvoir d'organisation de la défense nationale, ou dans la conduite de ses relations internationales doit agir dans le cadre constitutionnel, de même dans le domaine de la croissance pourrait-il intervenir ou, au contraire, se verrait-il limité en vertu de principes découlant de la Constitution.

Mais en fait, les Constitutions économiques des six pays restent encore très embryonnaires et n'apportent que peu de précisions sur cette question. Certes, l'esprit des constitutions économiques française et italienne est, à priori, plus favorable à la programmation économique que celui de la loi fondamentale de Bonn. Mais ni des unes, ni des autres, il est possible d'extraire des règles précises et impératives faisant obligation à l'Etat d'intervenir ou bien, au contraire, de s'abstenir en ce domaine.

Dès lors, les principes qui vont dominer l'organisation de la fonction de développement dans chaque pays vont dépendre avant tout de l'opinion qui s'y trouve majoritaire.

(1) V. la première déclaration soviétique de 1918 et la déclaration des Droits de la République de Weimar.

Section I. — La politique de développement et les Constitutions économiques des six pays.

Il paraît nécessaire de préciser brièvement la notion de Constitution économique avant de s'interroger sur le contenu de celle-ci dans chacun des pays-membres de la Communauté européenne.

§ 1. — *La notion de Constitution économique.*

Une des caractéristiques dominantes du mouvement amorcé par la Révolution française, et qui se développa tout au long du XIX^e siècle, fut d'établir une séparation rigide entre le politique et l'économique. Le politique, c'est-à-dire selon la conception de l'époque, le maintien de l'ordre et la conduite de la politique étrangère, était le monopole de l'Etat, étant bien entendu que celui-ci, dans son intervention, devait respecter les libertés fondamentales. A l'inverse, l'économique était réservé aux individus, toute action de l'Etat en ce domaine étant considérée comme nuisible puisque susceptible de fausser les mécanismes naturels du marché.

Dès lors, la Constitution apparaissait exclusivement comme la Charte du pouvoir politique, arrêtant l'organisation et les conditions de fonctionnement de celui-ci.

Cette conception était doublement illogique.

Tout d'abord, ainsi que le souligne M. Vedel (2), le politique inclut tout ce qui touche à l'Administration de la Cité, et non seulement un nombre limité de domaines d'où serait bannie toute question économique. Dès lors, les textes constitutionnels sont forcément tronqués et incomplets s'ils font abstraction de l'organisation économique.

Par ailleurs, l'interdépendance de l'économique et du politique ayant été mise en valeur par l'analyse marxiste, il est reconnu désormais que concevoir le pouvoir politique en ignorant totalement les structures économiques dominantes, n'est guère possible. Le concept socialiste de l'Etat n'est pas imaginable sans l'appropriation collective des moyens de production ; de même, la Démocratie occidentale exige un ordre économique fondamental correspondant. Certes, des nuances importantes existent entre les différentes structures économiques que connaissent les pays occidentaux : l'intervention de l'Etat y est plus ou moins importante, le droit de propriété n'a plus chez tous le caractère absolu qu'il avait dans la tradition libérale classique. Il n'en existe pas moins des limites au-delà desquelles l'évolution

(2) G. VEDEL, « *Démocratie politique...* », art. cit.

des structures économiques se répercute sur l'ordre politique fondamental lui-même. La Démocratie libérale exige donc un certain type d'organisation de l'économie.

Mais il reste à savoir de quelle manière ces structures économiques vont se trouver consacrées par le Droit, car c'est uniquement dans cette mesure qu'il est possible de parler de « Constitution économique », Constitution qui paraît pouvoir être définie comme « l'ordre fondamental de la vie économique juridiquement réglée, c'est-à-dire l'établissement de normes et institutions juridiques qui doivent assurer institutionnellement et fonctionnellement la structure et le fonctionnement de cet ordre économique. L'ordre économique fournit la substance et les données le Droit, les formules juridiques » (3).

Toutefois, même ainsi circonscrite, la notion de constitution économique reste susceptible d'interprétations différentes. Faut-il entendre par là l'ensemble des principes généraux régissant l'organisation de l'économie, que ceux-ci aient valeur constitutionnelle, législative, voire coutumière, ou bien faut-il préférer une conception plus formelle et ne retenir que l'ordre économique fondamental consacré par le texte constitutionnel et la Déclaration des Droits, l'accompagnant éventuellement.

Prise dans son sens matériel, la Constitution économique (4) englobe l'ensemble des principes régissant les structures économiques de la Nation, statut de l'entreprise, réglementation de la concurrence etc... En ce sens, chaque pays possède une constitution économique précise et détaillée ; mais celle-ci, faute d'un critère sûr, n'a qu'un contenu extrêmement fluide. En particulier, le principe de la planification de l'économie en vue du développement y serait inclus dès lors qu'il serait ratifié par le législateur. Ainsi conçue, cette notion perd une grande partie de son intérêt puisque c'est précisément afin de rechercher les obstacles ou les invitations qu'y peuvent rencontrer les pouvoirs publics (et en premier lieu, le législateur) que nous sommes amenés à interroger les constitutions économiques des six pays.

Il semble donc préférable de n'englober sous ce vocable que les normes ayant valeur constitutionnelle, en ne faisant appel aux règles d'origine différente (et notamment à la jurisprudence) que pour interpréter les dispositions obscures ou ambiguës des lois fondamentales.

(3) M. CONSTANTINESCO, « *La Constitution économique de la R.F.A.* », Rev. éco., mars 1960, p. 266.

(4) C'est la notion que retient par exemple B. CHENOT dans « *Organisation économique de l'Etat* », Dalloz, Paris, 1965, p. 93. De fait, il est incontestable que le problème se présente en France dans des conditions assez particulières. En effet, la subordination des règlements autonomes, pris dans le domaine de l'article 37, aux principes généraux du droit d'origine jurisprudentielle constitue pour les pouvoirs publics une contrainte supplémentaire pouvant, dans certains cas, s'ajouter aux orientations qui découlaient des textes constitutionnels proprement dits.

Cette conception restrictive n'est certes pas sans défauts. En particulier, les textes constitutionnels reflètent parfois assez mal la réalité économique d'un pays, la majeure partie de ceux-ci étant consacrée aux questions de procédure. Mais, en dépit de ce formalisme, il reste fort utile de rechercher quels sont les principes constitutionnels qui doivent guider la politique de développement des six pays.

§ 2. — *Les principes de la politique de développement tels qu'ils résultent des Constitutions économiques des six pays.*

A priori, la politique de développement et la programmation économique plus ou moins ambitieuse qu'elle suppose, bouleversent les composantes essentielles de la Démocratie économique telle qu'elle était conçue à l'apogée du libéralisme.

Il peut sembler paradoxal de parler de Démocratie économique libérale alors que la notion même de Démocratie économique paraît n'avoir été dégagée que fort récemment et ceci précisément parce que la Démocratie libérale était estimée incomplète. En fait, ainsi que le rappelle M. Vedel (5), les libéraux rêvaient d'une Démocratie non seulement politique mais aussi économique et, alors que la première restait imparfaite, la seconde trouvait au contraire son épanouissement dans le cadre du libéralisme économique.

En effet, les 2 pôles souvent inconciliables de la Démocratie, respect des libertés individuelles, d'une part, et participation des citoyens au pouvoir, d'autre part, ne se réalisent qu'en partie dans la Démocratie politique. L'identification des gouvernés aux gouvernants n'est jamais totalement réalisée puisqu'il est nécessaire de recourir au principe de la majorité. Quant aux libertés politiques, elles ne peuvent être absolues car elles constitueraient alors une menace pour l'Etat ; un compromis doit être recherché entre l'ordre et la liberté.

Au contraire, dans le domaine économique, il était possible, à priori, d'obtenir une identification totale des gouvernés aux gouvernants et cela dans le respect intégral des libertés. En effet, l'économie étant exclue de la sphère d'intervention de l'Etat, la liberté économique était la plus absolue qui puisse être. Par ailleurs, chaque individu en tant que propriétaire ou, plus généralement, en tant que consommateur, participait par son activité ou par son choix au gouvernement de l'économie, celui-ci résultant de l'action combinée de cette multitude de décisions individuelles.

De nombreuses objections ont été faites depuis longtemps à cette conception, inégalité des conditions, atténuation de la

(5) G. VEDEL, « *Démocratie politique, ...* », art. cit.

concurrence résultant des concentrations d'entreprises, etc... Cependant, en dépit de multiples corrections, celle-ci continuait à régenter la majeure partie de l'activité économique des pays occidentaux. Elle paraît au contraire totalement incompatible avec une planification, si souple soit-elle, de l'économie, celle-ci sapant, jusque dans ses bases, la Démocratie économique telle que la concevaient les libéraux.

En effet, la programmation économique entraîne tout d'abord une intervention de l'Etat, non plus limitée à un secteur précis, mais s'étendant à l'ensemble de l'activité économique. Donc, premier point, à l'abstention de l'Etat succède une intervention généralisée de celui-ci.

Par ailleurs, cette intervention, aussi discrète (6) soit-elle, ne peut être sans danger pour la liberté économique conçue comme liberté-limite. D'où une deuxième constatation, celle-ci, loin d'être toujours la plus absolue des libertés, devient sans doute la plus restreinte.

Enfin, la planification occidentale tend, nous l'avons vu, à compenser cette amputation des libertés économiques en accroissant la participation au pouvoir des groupes économiques et professionnels. On ne peut ici s'empêcher de rappeler, qu'avant la Révolution, le pouvoir économique appartenait essentiellement à l'Etat en association avec les corporations. Or, ce fut justement contre cette conception de la direction de l'économie que réagit le libéralisme. Il y a certes loin des corporations anciennes aux forces économiques du xx^e siècle, mais le rapprochement n'en est pas moins significatif.

L'importance croissante prise par le développement économique remet donc complètement en question la construction libérale. Il reste à savoir laquelle de ces deux conceptions de la Démocratie économique est la plus conforme aux constitutions économiques des six pays.

I. — *La liberté économique dans les Constitutions économiques des six pays.*

La liberté économique telle que la concevaient les théoriciens du libéralisme, comprenait trois composantes essentielles et indispensables : le Droit de propriété, la liberté d'entreprise, c'est-à-dire le droit d'employer son activité de la manière jugée souhaitable (droit de travailler, d'investir et de produire librement) et enfin la liberté des échanges.

Ainsi, tout agent économique, quelle que fut sa situation, jouissait d'une liberté complète. Le consommateur était libre

(6) V. G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, Titre VII, p. 464. « On aura beau parler d'un planisme libéral, le concept de plan implique l'idée sinon d'une élimination, du moins d'une correction volontaire de la liberté ».

d'acheter le produit qui lui convenait, libre de choisir entre les différents fournisseurs, son choix n'étant guidé que par le prix demandé ou la qualité fournie. De même, l'individu ne disposant que de sa force de travail pouvait-il s'engager dans l'activité qui lui convenait, les corporations étant abolies, et au lieu qui retenait sa préférence, la liberté de circulation étant reconnue. Enfin, et surtout, l'entrepreneur avait entière liberté pour investir, fabriquer et commercer.

Or, la programmation économique, quoique puissent affirmer certains de ses partisans, porte atteinte d'une manière certaine à l'une et l'autre de ces libertés. Certes, en ce qui concerne la liberté du travail ou la liberté de consommation, ces atteintes sont assez discrètes ; elles n'en sont pas moins réelles. Par exemple, la fermeture progressive de Centres de Formation professionnelle accélérée préparant des mécaniciens-autos au profit de cours du même genre destinés à former des plâtriers influencera sensiblement le choix qu'un individu peut faire de sa profession. Quant à la liberté d'entreprise, les limites qu'elle subit du fait de la planification sont évidentes.

Dès lors, une chose est bien certaine : si les textes constitutionnels des six pays consacrent sans discussion la conception de la liberté économique que se faisaient les libéraux, la planification de l'économie en vue du développement est inconstitutionnelle.

A priori, il serait possible de résumer le problème ainsi : un aménagement de la liberté économique classique, tenant compte de l'accroissement de l'intervention de l'Etat, a-t-il été introduit dans les textes, soit que ceux-ci aient été révisés, soit qu'une nouvelle constitution ait été élaborée ?

Mais en fait, il faut aller plus loin car, en se penchant sur les textes anciens toujours en vigueur, on s'aperçoit que même ceux-ci n'ont jamais reconnu aux agents économiques une liberté aussi absolue que le désiraient les tenants du libéralisme.

Cela est particulièrement net d'ailleurs, pour la *liberté d'entreprise*, c'est-à-dire celle qui se trouve la plus menacée par la planification.

En effet, les textes constitutionnels se montrent fort discrets à son égard et, lorsqu'ils en traitent, c'est pour l'assortir de limitations si imprécises qu'elles permettent en fait de la vider d'une grande partie de son contenu.

Les textes les plus clairs sur cette question sont ceux du Luxembourg et de l'Italie.

L'article 41 de la Constitution italienne stipule : « l'initiative économique privée est libre ». Il en va de même dans le Grand Duché (art. 11). Mais le principe, à peine énoncé, est assorti de réserves. L'article 11 de la Constitution du Luxembourg prévoit la possibilité de « restrictions » établies par le législateur. Autre-

ment dit, à la seule condition de ne pas abolir en totalité la liberté d'entreprise (socialisation de l'ensemble des biens de production) la loi pourrait fort bien consacrer le principe d'une programmation économique destinée, non à supprimer la liberté des entrepreneurs, mais à coordonner l'activité de ceux-ci en vue d'apporter plus de cohérence au développement économique.

Significativement d'ailleurs, le texte italien, dans l'article même où il admet le principe de la libre entreprise, dispose que « l'activité économique publique et privée » peut « être dirigée et coordonnée vers des fins sociales ». Il semble même que cet article 41 ait comme principal objectif non pas de consacrer la libre initiative mais d'en marquer les limites.

La Constitution allemande est beaucoup plus ambiguë. A première lecture, on n'y rencontre aucune consécration officielle du principe de la libre entreprise si ce n'est dans un de ses aspects, la liberté du travail (article 12). Or, cette liberté, cela a été souligné, est la moins touchée par la planification : il n'y a donc pas ici d'obstacles insurmontables.

Cependant, la disposition très générale de l'article 2, accordant à chacun un « Droit au libre développement de sa personnalité », a été interprétée comme reconnaissant d'une manière implicite la liberté d'initiative dans le domaine économique (7). Ce droit, en effet, ne peut être limité au domaine culturel ou social, il s'étend nécessairement aux problèmes économiques. Par là-même, serait reconnue, en des termes très généraux, la liberté d'initiative économique, pierre angulaire de l'économie de marché.

Découleraient de ce principe non seulement les droits et libertés reconnus expressément par la Constitution tels que la liberté du travail, mais aussi toutes les libertés nécessaires au « développement de la personnalité » dans le domaine économique (liberté de production, de consommation, d'échange, etc...).

Cette interprétation paraît plausible et cela d'autant plus que les Constitutions des Länder sont plus explicites en ce domaine. La Constitution de Bavière, par exemple, consacre la liberté contractuelle et admet que « la liberté de développer le pouvoir de décision individuel et la liberté pour l'individu d'exercer une activité personnelle dans la vie économique sont reconnues en principe » (article 151).

(7) M. CONSTANTINESCO, *art. cit.* « Aujourd'hui l'on reconnaît de façon générale que la garantie du libre développement de la personnalité comprend de façon nécessaire aussi, la garantie du libre développement dans le domaine économique. En effet, la première serait incomplète sinon impensable ou irréalisable sans la seconde ». V. aussi sur l'ensemble de cette question F. BILGER, « *La pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine* », L.G.D.J., Paris, 1964, pp. 206 et s. ; K. PLEYER, « *Propriété et contrat, instruments de l'ordre économique dans la République fédérale allemande* », *Rev. int. droit comparé*, 1967, p. 373 (notamment pp. 375-379).

Cela signifie-t-il cependant que l'intervention globale de l'Etat en vue de favoriser la croissance économique soit inconciliable avec ce principe ? Cela serait si la liberté d'entreprendre était absolue, c'est-à-dire ne souffrait de limitation d'aucune sorte. Or, cette interprétation ne paraît conforme ni au texte, ni à l'esprit de la Constitution allemande. Tout d'abord, il y est en effet précisé que le « libre développement de l'individu » ne peut se faire aux dépens des « droits d'autrui », ni enfreindre « l'ordre constitutionnel ou la loi morale ». Ces droits sont évidemment ceux que la Constitution reconnaît de manière explicite dans le domaine économique. Or, celle-ci, tout en étant infiniment plus discrète sur ce point que la plupart des Constitutions contemporaines, accorde néanmoins certains droits économiques et sociaux à l'individu. Mais surtout, la faculté de l'article 2 étant reconnue à « chacun », la liberté de l'initiative économique ne peut dépasser un point au-delà duquel le développement des autres individus serait compromis. Or, c'est à cela qu'aboutit normalement le libéralisme intégral.

Il semble dès lors impossible d'affirmer que « l'économie sociale de marché », et la conception de la politique d'expansion qui en résulte, soit le seul régime économique conforme à la loi fondamentale.

D'ailleurs, se rangeant à cette interprétation de l'article 2, le Tribunal constitutionnel fédéral a, dans un arrêt du 20 Juillet 1954, estimé que la Constitution de Bonn, si elle s'accommode fort bien de la « Soziale Marktwirtschaft », peut très bien accueillir d'autres systèmes plus interventionnistes et donc une planification souple de l'économie.

Le principe de la libre entreprise soulève, dans les trois autres pays de la Communauté européenne, des problèmes d'interprétation non moins délicats. Dans ceux-ci, en effet, les Constitutions passent totalement sous silence cet aspect de la liberté économique. La liberté d'entreprise ne repose en France, par exemple, que sur la loi Le Chapelier. Quelle que soit l'importance de celle-ci, le principe de la libre entreprise ne se voit donc pas accorder une valeur constitutionnelle.

Le seul élément de la liberté économique que reconnaissent les textes considérés cependant comme les plus libéraux, c'est-à-dire la Déclaration des Droits de 1789 et les Constitutions belge de 1831 et néerlandaise de 1887, est le droit de propriété.

On peut se demander cependant si la liberté d'initiative en matière économique ne doit pas découler de cette reconnaissance du droit de propriété, reconnaissance faite en des termes particulièrement énergiques aussi bien en France qu'aux Pays-Bas ou en Belgique (8). En effet, le droit de propriété, avec ses trois

(8) Il est à remarquer d'ailleurs que si le principe de la libre entreprise ne découlait pas dans les trois autres pays de dispositions plus explicites, il aurait

composantes traditionnelles, l'usus, l'abusus et le fructus implique que le propriétaire des moyens de production puisse disposer de ceux-ci à sa guise. Le propriétaire d'une usine peut, en principe, changer sa production, voire arrêter son activité et récupérer les capitaux investis. Il est certain que le droit de propriété, conçu d'une manière aussi absolue, n'est guère conciliable avec la planification de l'économie si souple soit-elle.

Mais le droit de propriété est-il toujours ce « droit inviolable et sacré » de l'article 17 de la Déclaration des Droits de 1789 ? Assurément non, bien que le problème se pose en des termes différents en France, d'une part, en Belgique et en Hollande de l'autre.

La Constitution française proclame toujours son attachement à la Déclaration de 1789 ; mais, depuis, elle a complété celle-ci par le Préambule de 1946. Or, celui-ci reconnaît aux individus des droits économiques et sociaux et accorde à l'Etat le pouvoir de nationaliser « toute entreprise dont l'exploitation a, ou acquiert, les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait ». Dès lors, les prérogatives attachées actuellement à la propriété résultent d'une conciliation évidemment fort délicate entre les principes de 1789 et ceux de 1946.

En Belgique (article 11) et aux Pays-Bas (article 158), le droit de propriété se trouve également consacré par la Constitution ; mais ceci est fait en des termes fort vagues.

En effet, après avoir reconnu le principe du droit de propriété, les textes belges et néerlandais l'assortissent de réserves très générales. L'« utilité publique » peut motiver une éventuelle privation de ce droit ; à plus forte raison peut-elle justifier un simple contrôle de l'usage qui en est fait ou, plus exactement, une orientation de cet usage par le biais des diverses mesures d'incitation dont dispose l'Etat moderne.

Il est fort douteux, bien sûr, que les Constituants belges de 1831 ou hollandais de 1884 aient prévu que l'« utilité publique » puisse recouvrir ce genre de limitation. Ils envisageaient plutôt des atteintes au droit de propriété motivées par des raisons exceptionnelles telles que « l'usage des propriétés pour préparer des inondations militaires » de l'article 159 néerlandais. Mais, il est non moins certain qu'en rédigeant l'article 1384, les rédacteurs du Code civil français ne prévoyaient nullement les applications qui en sont faites actuellement. On ne peut donc retirer de ces deux articles aucun enseignement précis ; or, ils forment

pu être déduit de la même manière. En effet, la Constitution de Bonn, celle du Luxembourg et celle de l'Italie reconnaissent formellement le droit de propriété, tout en l'aménageant d'une manière encore plus radicale, le texte italien, par exemple, lui attribuant une « fonction sociale » et l'article 14 de la Constitution allemande disposant que « l'usage de la propriété doit contribuer en même temps au bien de la collectivité ». De plus, la socialisation des biens présentant un intérêt vital pour la Nation est prévue dans ces deux pays.

l'essentiel de la Constitution économique de la Belgique et des Pays-Bas.

On peut, à juste titre, en déduire qu'il n'existe dans les textes constitutionnels de ces deux pays aucun obstacle formel à la consécration par le législateur d'une planification de l'économie ; d'ailleurs, on y trouve encore moins une obligation faite à l'Etat d'intervenir en faveur de la croissance.

La raison de cette discrétion des Constituants doit être cherchée tout d'abord dans l'ancienneté de ces deux textes. Mais cette raison n'est qu'apparente puisque ceux-ci peuvent être révisés et qu'en fait ils l'ont été plusieurs fois. C'est donc volontairement que les Constituants belges et néerlandais ont refusé de « geler » un état donné des structures économiques par sa consécration constitutionnelle (9). En Belgique se posa en 1953-1954 la question de savoir s'il ne fallait pas introduire dans la Constitution une reconnaissance des droits économiques et sociaux de l'individu, ce qui, indirectement, rend obligatoire l'intervention de l'Etat dans le domaine économique. Les projets de réforme élaborés dans ce sens n'aboutirent jamais et cela sans doute parce que le texte constitutionnel, dans sa rédaction antérieure, donnait au législateur à peu près toute latitude pour développer ou non l'action économique des pouvoirs publics. Ainsi que le note M. P. de Visscher, « sans oser prétendre que les libertés économiques et sociales soient conformes à l'esprit original de notre constitution, il est du moins permis de penser que cette constitution, qui ignore les libertés économiques et sociales, ne s'oppose pas à leur consécration par la voie législative » (10).

Au terme de cet examen, deux conclusions se dégagent.

Tout d'abord, la liberté économique, quelles que soient les limitations que lui apportent les différents textes constitutionnels, est formellement reconnue par ceux-ci. L'Etat ne peut donc, sous prétexte d'obtenir une croissance plus dynamique, la supprimer totalement. Il y a là une condamnation sans équivoque de la planification impérative.

Mais, ceci mis à part, les Constitutions des six pays n'apportent guère d'enseignements sur le principe même d'une politique de croissance. Certaines, celles de la Belgique et des Pays-Bas, sont si discrètes sur les problèmes économiques que la seule chose qu'il soit possible d'affirmer est la suivante : une intervention de l'Etat en faveur de l'expansion n'est pas inconstitutionnelle.

Les autres pays-membres de la Communauté ont adopté une position beaucoup plus audacieuse et pris parti dans leur texte

(9) P. WIGNY, « *Propos constitutionnels* », Bruylant, Bruxelles, 1963, p. 147 et s.

(10) P. DE VISSCHER, « *Les libertés économiques et sociales et la révision de la Constitution* », *Annales de Droit et de Sciences politiques*, n° 49, T. XII, 1952, 305.

constitutionnel même sur ce que doit être l'attitude de l'Etat dans le domaine économique. On peut dès lors se demander si, pour certains, il n'existe pas une obligation constitutionnelle de planifier leur économie dans le dessein d'aboutir à une croissance supérieure.

II. — *L'intervention de l'Etat en faveur du développement et les Constitutions économiques des six pays.*

Cette obligation, si elle existait, résulterait soit indirectement de la consécration constitutionnelle des droits économiques et sociaux de l'individu, soit directement de la reconnaissance du principe de l'intervention de l'Etat en faveur de la croissance économique voire, plus précisément encore, de la constitutionnalisation de la Planification de l'économie en vue du développement. Mais de cette consécration va-t-il résulter une obligation ou simplement une faculté dont l'utilisation sera laissée à la libre appréciation des gouvernants ?

a) *L'intervention de l'Etat en faveur de la croissance, conséquence de la reconnaissance de droits économiques et sociaux à l'individu.*

Ainsi que le souligne M. G. Burdeau (11) « aucune des revendications au titre des droits sociaux ne peut atteindre son objet sans une direction de l'Economie... Il serait illusoire de faire prendre l'individu en charge par la société, si celle-ci ne pouvait planifier l'exploitation et l'utilisation des ressources collectives ».

En effet, proclamer le droit au travail suppose une action visant à obtenir et maintenir le plein-emploi. Or, précisément, un des intérêts essentiels des plans d'expansion est de permettre le maintien de l'équilibre de l'emploi en prévoyant, dans la longue période, l'évolution des besoins de main-d'œuvre, ce qui rend par là même possible une orientation de l'éducation et de la formation professionnelle (12).

De même, proclamer le droit aux loisirs implique la possibilité pour l'Etat d'imposer une réduction du temps de travail qui ne compromette pas l'expansion. Ceci n'est permis que par une action sur la productivité et le progrès technique, action que l'on peut également ranger parmi les composantes essentielles de la politique d'expansion.

Il existe donc bien une relation directe entre la reconnaissance de droits économiques et sociaux à l'individu et la nécessité d'une politique de croissance active, d'où l'intérêt de savoir si ces

(11) *Traité de science politique*, Tome VII, p. 464.

(12) Cf. *supra* introduction.

droits sont incorporés dans les textes constitutionnels des six pays de la Communauté.

1. — Le problème ne se pose guère pour la Belgique et les Pays-Bas. On peut déceler, sans doute, l'amorce de droits sociaux dans la Constitution néerlandaise dont les articles 201 et 202 disposent que « l'instruction » et « l'assistance » sont l'objet « de la sollicitude constante du Gouvernement ». Il en est de même, bien que de façon moins claire, dans la Constitution belge (art. 17) (13), mais en admettant même qu'il y ait là une consécration de droits sociaux, ce qui pour la Belgique tout au moins est contestable (14), il est cependant difficile de voir dans ces droits une invitation faite au Législateur d'intervenir dans la croissance économique. Ni l'assistance, ni l'instruction, à moins d'en élargir abusivement le sens (15), ne nécessitent la mise en œuvre d'une politique de développement.

Dans ces deux pays, dès lors, l'acceptation ou le rejet du principe de la fonction de développement est une question purement politique laissée à l'appréciation du Législateur et dépendant essentiellement de l'état de l'opinion.

Quant à la *Constitution allemande*, elle présente, sur ce point, l'ambiguïté déjà notée à propos de la liberté économique et de son contenu effectif.

En effet, la Constitution de Bonn, dans l'ensemble fort discrète sur ces droits, l'est en particulier sur ceux qui exigent d'une manière impérieuse l'intervention de l'Etat dans la croissance économique (droit au travail, droits aux loisirs). Seul l'article 6, accordant aux mères un « droit à la protection et à l'assistance de la collectivité », est explicite en ce domaine (16). Mais, ne peut-on retourner ici le raisonnement qui permettait de déduire la reconnaissance de la liberté d'entreprise des dispositions de l'article 2 selon lesquelles « chacun a droit au libre développement de sa personnalité » ?

Celles-ci n'impliquent-elles pas que l'Etat réunisse les conditions de ce « libre développement », lorsqu'elles ne résulteraient pas du libre jeu de l'économie de marché ? A l'élément libéral

(13) Art. 17; « ...l'instruction publique donnée aux frais de l'Etat est également régie par la loi ».

(14) Pour M. P. WIGNY, *op. cit.*, p. 152, « l'Art. 17 ne fait qu'établir une garantie contre l'arbitraire gouvernemental. Il n'impose pas la création d'un enseignement aux frais de l'Etat, mais au cas où pareil enseignement existerait, sa réglementation doit être légale ».

(15) L'action de l'Etat en faveur de l'instruction peut, à la rigueur, recouvrir la politique de formation professionnelle. Il est beaucoup plus aventureux d'affirmer que l'« assistance » nécessite une politique des revenus ou une politique d'aide aux régions retardataires.

(16) L'article 5, alinéa 1^{er}, disposant que « chacun a le droit... de s'instruire sans entraves aux sources accessibles à tous », pas plus que l'article 7, alinéa 1^{er}, ne peuvent être interprétés comme imposant un devoir d'instruction à la collectivité nationale.

de l'article 2 s'ajouterait donc un élément social. Il existerait à la charge de l'Etat un devoir d'intervenir pour rendre ce droit effectif pour tous lorsqu'il apparaîtrait que le libre développement des uns compromet celui des autres (ce à quoi aboutit le libéralisme économique ainsi que l'a démontré l'histoire du XIX^e siècle).

En faveur de cette interprétation, on peut ajouter que les Constitutions de nombreux Länder n'hésitent pas à abonder dans ce sens. La Constitution bavaroise, par exemple, accorde à chacun « le droit de se créer par son travail une existence suffisante » (article 166) ; de même, la Constitution de Rhénanie-Palatinat (article 53). Le droit à la protection de la santé, à l'assistance sociale, à des conditions de travail meilleures ainsi qu'à un juste salaire est également reconnu dans plusieurs Etats de la République Fédérale. Or, les différentes mesures qu'exige la concrétisation de ces droits sont, soit de la compétence exclusive des Länder, soit classées dans le domaine de législation concurrente. Il est compréhensible, dès lors, que la Constitution de Bonn ait laissé à chaque Land la faculté de se reconnaître une mission particulière en ce domaine.

Si l'existence constitutionnelle de ces droits pose en Allemagne un problème assez délicat, il en va très différemment en France, en Italie (17) et au Luxembourg. Les textes constitutionnels de ces trois Etats consacrent en effet d'une manière très explicite aussi bien le droit au travail et le droit aux loisirs, que le devoir de l'Etat de protéger la santé de ses ressortissants, etc...

2. — Si l'on met à part la Belgique et les Pays-Bas, les Constitutions des pays de la Communauté européenne reconnaissent donc que l'individu ne jouit pas seulement d'une liberté d'action dans le domaine économique mais aussi de droits. Or, ces droits ne peuvent être rendus effectifs qu'au prix d'une intervention de l'Etat et, plus précisément encore, par la mise en œuvre d'une politique de croissance économique à long ou moyen terme. Est-ce à dire qu'il en résulte pour l'Etat une obligation constitutionnelle d'intervenir dans ce sens ?

Ceci est très discutable. En effet, la plupart des droits économiques reconnus à l'individu n'ont pas en eux-mêmes une valeur obligatoire ; ils nécessitent une évolution des structures économiques qui ne peut se réaliser qu'au prix d'une action constante du législateur, du Gouvernement et des agents économiques eux-mêmes. Proclamer que chacun a droit à un emploi ne signifie pas que l'Etat doit réouvrir des « Ateliers nationaux » ; ceci n'aurait aucun sens, économiquement parlant. Il y a là seulement un programme assigné aux gouvernants,

(17) V. NATOLI, « *La Constitution de 1948 et la réglementation du travail en Italie* », Rev. de droit contemp., 1958, et E. CROSA et autres, « *La Constitution italienne de 1948* : », A. Colin, 1950.

programme qui nécessite une intervention active en faveur du plein-emploi et de la croissance. « Or, cette œuvre positive suppose une appréciation de l'opportunité des mesures à prendre, l'établissement d'un ordre d'urgence, le choix d'une technique à suivre dans l'aménagement des règles positives » (18). Dès lors, il ne peut exister ici d'obligation juridique assortie de sanctions, mais simplement une exigence morale, une invitation expresse faite aux gouvernants de prendre en main la croissance économique.

En pratique, cette reconnaissance de droits économiques et sociaux a surtout comme effet de permettre aux gouvernants de limiter (mais non de supprimer) les libertés économiques traditionnelles. Elle constitue donc un facteur favorable à la mise en œuvre d'une politique d'expansion active, mais elle n'est que cela. Il reste donc à savoir si les textes constitutionnels n'établissent pas à la charge de l'Etat d'obligations plus précises.

B - LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT PRÉVUES DIRECTEMENT PAR LES TEXTES CONSTITUTIONNELS.

Si l'on excepte les pays du Benelux dont les textes constitutionnels sont muets sur ce sujet, les constitutions des trois autres pays assignent à l'Etat un rôle actif dans le domaine économique. Le problème qui se pose est évidemment de savoir quelle place est réservée à la politique d'expansion dans ce mandat global délivré au pouvoir politique. La fonction de développement dans son ensemble se voit-elle explicitement consacrée par les textes constitutionnels ; cette reconnaissance ne résulte-t-elle pas, par ailleurs, de l'invitation que les constituants font à l'Etat d'intervenir dans un des secteurs qui conditionnent la croissance, recherche scientifique, main-d'œuvre, etc... ?

1) *La conception générale du rôle économique de l'Etat et la fonction de développement.*

L'Italie, la France et l'Allemagne définissent dans leur constitution même ce que doit être le rôle de l'Etat en matière économique.

C'est dans la constitution italienne que cette définition apparaît la plus précise. L'article 3 de celle-ci attribue à l'Etat la mission « d'écarter les obstacles d'ordre économique et social qui, limitant en fait la liberté et l'égalité des citoyens, empêchent le plein développement de la personne humaine ».

A première vue, ce texte semble viser surtout la politique

(18) G. BURDEAU, *Traité de science politique*, T. III, p. 127 ; voir aussi à propos des conséquences entraînées par les libertés économiques consacrées par la Constitution italienne, G. MARANINI, « *L'Italie* », L.G.D.J., 1961, pp. 100 et s.

structurelle telle que nous l'avons définie, et donc permettre d'éventuelles réformes du régime de la propriété, du statut de l'entreprise, etc... En fait, l'ampleur des termes utilisés ouvre la voie à une intervention beaucoup plus générale de l'Etat en faveur de la croissance. La politique d'expansion, dans la mesure où elle tend à rétablir les grands équilibres (emploi, équilibre régional, etc...), s'inscrit tout à fait, semble-t-il, dans la ligne de cet article 3 ; celui-ci peut donc servir de fondement à la planification globale de l'économie aussi bien qu'à une simple réforme de structures.

Le préambule de la Constitution française de 1946 disposant que « la Nation assure à l'individu et à la famille des conditions nécessaires à leur développement » est susceptible d'une interprétation identique. La formule peut englober l'action des pouvoirs publics en faveur de la croissance économique et ceci sans qu'il soit besoin de torturer les textes.

Un examen plus approfondi des textes italiens et français permet de constater que ceux-ci n'en restent pas aux principes généraux examinés ci-dessus mais prévoient d'une manière fort précise la planification générale de l'économie en vue du développement.

L'article 41 de la Constitution italienne (19) dispose en effet : « La loi détermine les programmes et les contrôles opportuns pour que l'activité économique, publique et privée, puisse être dirigée et coordonnée vers des fins sociales ». Tous les éléments constitutifs d'une planification globale de l'économie sont là : la coordination de l'activité des différents agents économiques, y compris ceux du secteur privé, et même une certaine « direction » de cette activité, direction qui, en ce qui concerne les entreprises privées, devra être interprétée en fonction des alinéas précédents. (Article 41, alinéa 1^{er}, reconnaissance du principe de la libre entreprise). « Direction » ne peut dès lors être pris qu'au sens d'incitation. Le principe de la planification indicative se voit donc ainsi constitutionnalisé.

A première vue, cependant, l'article 41 semble ne fonder qu'une seule obligation. Dans l'hypothèse où un plan de développement serait mis sur pied, il doit être soumis au Législateur en vue d'être ratifié. Toutefois, si l'on rapproche ce texte de l'article 3, on peut se demander s'il n'existe pas en ce domaine une véritable obligation de planifier, la programmation étant l'instrument qui permettrait d'atteindre les objectifs définis dans cet article 3.

Ceci paraît encore mieux défini en France. Déjà, la Constitution française de 1946 consacrait formellement le principe d'une planification générale de l'économie. L'article 25 prévoyait, en effet, que le Conseil économique était obligatoirement consulté,

(19) Cet article 41 est d'ailleurs visé par la loi approuvant le premier programme d'expansion italien.

« sur l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein-emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles » (20). Il y avait là, non seulement la constitutionnalisation du principe de la planification, mais aussi, la formule de l'article 25 semble l'indiquer, une recommandation expresse adressée aux gouvernants, les invitant à organiser l'action de l'Etat en faveur du mieux-être selon un plan.

La constitution de 1958 reprend à peu près la même formule. L'article 70 reconnaît l'existence du plan à propos du Conseil économique et social, précisant que celui-ci doit être obligatoirement consulté sur ce point.

Cet article 70, de même que l'ensemble du Titre X, disparaissait dans le projet qui fut repoussé au référendum du 27 avril 1969. La compétence du Sénat « rénové » étant générale, contrairement à celle du C.E.S., il était évident qu'il n'y avait plus aucune raison de privilégier le plan parmi les nombreuses décisions que devait connaître le nouveau Sénat. Dès lors, il ne semble pas que cette disparition ait entendu signifier un quelconque recul vis-à-vis de la planification. Ceci est d'autant plus vraisemblable que le projet soumis à référendum laissait subsister l'article 34 de la Constitution de 1958. En effet, celle-ci ne se contentait pas d'aborder le problème du plan par le biais de la Chambre économique. Elle en traite directement et cela est nouveau, à propos du domaine réservé au Législateur.

De fait, l'article 34 dispose que « des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat ». La signification la plus évidente de cet alinéa de l'article 34 est, bien sûr, la nécessité d'une ratification de tout plan ou programme économique par le législateur. Mais, la formule utilisée semble également indiquer que la programmation s'impose pour la mise en œuvre de l'intervention économique de l'Etat dans la longue période, au même titre que les Lois de Finances dont parle l'alinéa précédent, pour la répartition des dépenses publiques annuelles.

Il existe donc, en France et en Italie, une sorte d'obligation de planifier. Mais, en fait, les conséquences juridiques de celle-ci sont très limitées. En effet, il est relativement aisé d'organiser juridiquement une interdiction faite à l'Etat d'intervenir dans un domaine précis ; par contre, il est quasiment impossible de contraindre constitutionnellement les gouvernants à une action positive. Cela vaut à plus forte raison lorsque cette action présente la complexité de la planification en vue du développement. Les pouvoirs publics doivent rester juges de l'opportunité de cette politique et la Constitution peut difficilement leur imposer une attitude précise. En définitive, la consécration particulièrement nette que font du principe même de la

(20) V. G. VEDEL, « *Manuel de droit constitutionnel* », 1949, p. 482.

planification les Constitutions italienne et française, n'entraîne pas de conséquences pratiques très différentes de celles qui découlent de la Loi fondamentale de Bonn, laquelle ne reconnaît à l'Etat qu'une mission fort vague et n'aborde nullement le problème de la planification.

Les articles 20 et 28 de la Constitution allemande affirment le rôle « social » de l'Etat. Ce principe de « l'Etat social » « impose à ce dernier une mission générale de paix et de justice sociale qui doit se réaliser par un processus continu de compromis, de compensation, d'harmonie, d'unité sociale obtenus par delà des oppositions de groupes et des luttes des classes » (21). Cette mission, évidemment fort vague, ne justifie pas seulement une limitation des libertés économiques et, en particulier, de la liberté d'entreprise ; elle impose aussi à l'Etat une action positive en faveur d'un développement harmonieux de la Communauté allemande.

Or, cette action, qui doit bien sûr tenir compte des aspects libéraux de la Constitution allemande, peut très bien prendre la forme d'un plan indicatif. Aucune allusion n'est faite à la planification dans le texte, mais rien ne s'oppose à ce que le principe de l'Etat social entraîne ce type d'intervention.

Là encore, on ne peut s'empêcher de souligner le caractère sybillin que revêt la loi fondamentale dans le domaine économique, caractère qui contraste fort avec l'ambition qu'affichait la Constitution de Weimar (22). C'est peut-être en souvenir de ce précédent que les constituants allemands n'ont pas entendu lier les gouvernants par un programme trop précis et risquant fort d'être illusoire. Dans sa rédaction actuelle, le texte allemand s'il semble bien imposer à l'Etat un rôle actif ne donne guère de précisions sur ce que doit être cette intervention. Assez nette dans ses aspects négatifs, une atteinte trop marquée aux libertés économiques pourrait être sanctionnée, la Constitution économique d'Outre-Rhin est beaucoup plus vague quant à son contenu positif. En fait, l'existence d'une politique de développement et son ambition vont dépendre uniquement de la volonté du législateur.

En définitive, on s'aperçoit qu'en dépit des apparences, le problème se pose à peu près dans les mêmes termes dans les six pays de la Communauté européenne. Sans doute, les textes constitutionnels français et italiens invitent-ils clairement les gouvernants, non seulement à prendre en main le développement économique national, mais même à instaurer dans ce but un système de planification ; à l'inverse, les Constitutions des

(21) *Ipsen* - Cité par CONSTANTINESCO, article cité.

(22) La Constitution de Weimar, faisant à cet égard œuvre de précurseur, prenait clairement partie pour un système économique interventionniste et fixait à l'Etat un programme d'action économique très détaillé, programme de socialisation, de réforme agraire, etc... v. Art. 7-13° en particulier.

pays du Bénélux sont totalement muettes sur ce point et la loi fondamentale de Bonn définit le rôle économique de l'Etat dans des termes si vagues qu'aucune conclusion pratique n'en peut sortir. Mais, en fait, dans chacun de ces pays, les autorités politiques restent juridiquement libres de se lancer ou non dans une politique globale de croissance ; leur attitude sera surtout guidée par des facteurs d'ordre économique ou politique.

2) *Les interventions limitées à des aspects spécifiques de la croissance.*

La politique de développement ne forme nullement un tout indissociable. Elle n'est que le résultat d'une série d'interventions spécifiques conditionnant l'expansion économique. Logiquement, toutes ces actions sont nécessaires pour assurer une expansion harmonieuse. En fait, l'Etat peut fort bien n'intervenir que dans certains secteurs, secteurs où son intervention se révèle particulièrement urgente ou irremplaçable.

Plusieurs de ces interventions étant préconisées formellement par les textes constitutionnels, il y a là, soit la reconnaissance indirecte de la nécessité d'une politique de croissance lorsque celle-ci n'a pas été envisagée globalement, soit, dans le cas inverse, l'indication d'une préoccupation particulièrement vive à l'égard de tel ou tel de ses aspects particuliers.

Pour cette raison, il existe un intérêt certain à rechercher quelles sont les actions spécifiques en faveur du développement qu'envisagent les constitutions.

Ces actions, rappelons-le, peuvent concerner soit les facteurs déterminants de la croissance, main-d'œuvre, progrès technique, structures institutionnelles, soit la correction des déséquilibres structurels provoqués par une expansion trop rapide.

1. — Parmi les premières, l'encouragement donné par l'Etat à la recherche scientifique est, certes, prévu d'une manière expresse par l'article 9 de la Constitution italienne et, d'une manière indirecte, par l'article 74 13° de la loi fondamentale de Bonn ; mais, c'est surtout l'action sur les facteurs humains et institutionnels de la croissance qui occupe une place importante dans les textes constitutionnels.

En effet, la Constitution italienne reconnaît implicitement la nécessité d'une action sur la démographie (article 31) et, d'une manière plus précise, le devoir qui incombe à l'Etat de veiller « à la formation et à l'élévation professionnelle des travailleurs » (article 35). La politique de la main-d'œuvre se voit également consacrée par la Constitution du Grand-Duché (article 23) ; celles de certains Länder (23) et le Préambule de la Constitution de 1946 traitent également de ce problème.

(23) V. par exemple la Constitution du Land de Bavière (art. 128 et 164).

Les Constitutions des Etats membres de la Communauté européenne, tout au moins celles des trois principaux, abordent enfin la question des réformes de structures que peut exiger la croissance équilibrée. Les articles 15 de la Loi fondamentale de Bonn et 44 de la Constitution italienne prévoyant la réforme agraire, ainsi que les différents articles des textes allemands, français et italiens (24) réglementant la nationalisation des biens de production, permettent la mise en œuvre d'une éventuelle politique de structures, politique qui constitue une des pièces maîtresses de la politique d'expansion.

2. — La correction des déséquilibres structurels compte également parmi les objectifs que les textes constitutionnels assignent parfois aux gouvernants.

A vrai dire, ces textes restent assez discrets quant à la nécessité d'aménager les tensions trop grandes naissant de la répartition des revenus ou de l'évolution comparée des différents secteurs économiques.

Si l'on excepte la Constitution italienne et celles de certains Länder (25) le problème de la répartition plus équitable des fruits de la croissance n'est guère abordé par les chartes fondamentales, tout au moins d'une manière explicite.

Il en va de même pour les actions sectorielles visant à réduire les tensions qu'entraîne à peu près automatiquement la croissance dans certains domaines de l'activité économique, agriculture, logement, etc... Seule la Loi fondamentale de Bonn reconnaît dans une certaine mesure la nécessité d'une politique agricole (26).

La question se présente très différemment quant à la politique de développement régional, tout au moins pour l'Italie et l'Allemagne. En effet, ces deux Etats pratiquent une décentralisation très accentuée, et les statuts des régions autonomes instituées en Italie après la deuxième guerre (27), de même que les constitutions des Länder font partie de l'ordre constitutionnel de ces pays. Or, les uns et les autres consacrent une place considérable au développement régional planifié.

Les Constitutions des Länder tranchent nettement sur ce point avec la Loi fondamentale de la Fédération. En effet, nombreuses sont celles qui prévoient une intervention active du Land en

(24) Les Constitutions des pays du Benelux sont muettes sur la nationalisation proprement dite, mais elles admettent l'expropriation pour cause d'utilité publique, notion qui peut voir son contenu élargi.

(25) V. Constitution italienne (art. 37), Constitution du Land de Rhénanie-Palatinat (art. 56), etc...

(26) Article 74, 17°. Les Constitutions des Länder sont plus explicites à cet égard. Nombreuses sont celles qui prévoient une action en faveur du développement de l'agriculture (par exemple Rhénanie-Palatinat, art. 63) ou du logement (exemple Bavière, art. 106).

(27) V. C. PALAZZOLI, « *Les Régions italiennes - contribution à l'étude de la décentralisation politique* », L.G.D.J., 1966, pp. 397 et suiv.

faveur du développement. L'article 4 de la Constitution sarroise, par exemple, donne mission au législateur d'arrêter les mesures capables d'influencer utilement la production et la répartition des biens économiques. De même l'article 152 de la Constitution de Bavière permet à l'Etat de contrôler « la production ordonnée » et la répartition des richesses économiques, en vue « d'assurer la satisfaction des besoins vitaux de la population ».

Les mots « plan » ou « programme » ne sont pas prononcés mais l'objectif de la planification n'est-il pas en fait d'« ordonner » la production et d'en assurer la répartition équilibrée ? Le principe de la planification se voit donc nettement reconnu à l'échelon des Länder. A nouveau, on peut se demander si la discrétion de la Loi fondamentale sur ces problèmes ne tient pas avant tout à la structure fédérale de l'Allemagne occidentale, et au souci des constituants de ne pas assigner à la Fédération des tâches qu'il lui serait impossible de remplir sans empiéter sur les compétences des Länder.

Le problème se pose de façon un peu différente en Italie, Etat très décentralisé mais non fédéral.

Il faut y noter, en premier lieu, l'importance qu'accordent les statuts régionaux au problème de la croissance. Ceci s'explique : les régions à statut spécial (notamment celles du Sud) ont été conçues avant tout comme des instruments permettant de lutter contre le sous-développement économique de certaines parties du territoire italien.

Dans le domaine d'action réservé aux régions figurent donc en bonne place « le développement de la production agricole et industrielle » (art. 14^e, Statut de la Sicile), le « développement de la production industrielle et des activités commerciales » (art. 5, 3^e du Statut du Trentin Haut-Adige), etc...

Mais les Statuts des régions italiennes vont plus loin et prévoient d'une manière formelle que des plans ou programmes de développement régionaux sont élaborés, en collaboration, par le gouvernement central et les autorités décentralisées. L'article 38 du Statut de Sicile prévoit ainsi la mise en œuvre de « programmes économiques » financés par le Gouvernement central (28). Surtout, l'article 13 du Statut sarde dispose : « l'Etat avec le concours de la Région établit un plan organique pour favoriser la renaissance économique et sociale de l'île ». Ces dispositions instaurent donc une véritable obligation faite à l'Etat d'élaborer des programmes à moyen terme dans le but d'aider les régions déprimées du Mezzogiorno à rattraper leur retard.

Ceci est fait en termes si précis qu'on peut se poser une

(28) Art. 38 Région Sicile : « L'Etat versera annuellement à la Région, à titre de solidarité nationale, une somme à affecter sur la base d'un programme économique, à l'exécution de travaux publics. Cette somme tendra à équilibrer le montant inférieur des revenus du travailleur dans la région par rapport à la moyenne nationale... » .

nouvelle fois la question suivante, n'y a-t-il pas ici une véritable obligation juridique imposant à l'Etat, non seulement d'avoir une politique de développement régional, mais encore de planifier l'activité économique sur une partie du territoire ? En principe, le gouvernement doit bien proposer au parlement d'octroyer aux Régions les crédits nécessaires à leur expansion, et le Législateur se doit de les accorder. Mais, si l'un ou l'autre s'y refuse, quelle sanction encoure-t-il en dehors des répercussions électorales prévisibles ? Aucune semble-t-il. Là encore, c'est donc en fonction de considérations essentiellement politiques que sera entreprise ou non la planification régionale.

Que faut-il en conclure ? Que la fonction de développement économique est une notion de fait se prêtant fort mal à une consécration constitutionnelle ?

Cela est partiellement exact si l'on estime qu'une Constitution doit être un ensemble de dispositions ayant valeur normative et que doit en être exclu tout ce qui n'a pas une signification juridique précise. La responsabilité ministérielle peut être organisée de manière détaillée, et cette organisation assortie de sanctions effectives. Par contre, proclamer la nécessité d'une planification de l'économie en vue de favoriser la croissance ne peut, nous l'avons vu, constituer une obligation juridique. D'une part, elle ne peut faire l'objet d'une garantie effective (Comment obliger des gouvernants à planifier contre leur gré ?) et, d'autre part, la politique de développement ne dépend pas uniquement de la volonté des pouvoirs publics, mais aussi des possibilités psychologiques, politiques, économiques et techniques d'intervenir efficacement.

Cependant, même en adoptant cette conception, la fonction économique de l'Etat en général, et la fonction de développement en particulier, peuvent faire l'objet d'une certaine constitutionnalisation. De l'examen auquel nous nous sommes livrés ressortent en effet deux données ayant une valeur juridique effective. Tout d'abord, l'intervention de l'Etat dans la croissance économique ne peut aller jusqu'à la suppression complète du principe de la libre entreprise et du droit de propriété : un plan impératif, conçu selon le modèle socialiste, serait donc inconstitutionnel, et la loi l'adoptant serait susceptible d'être annulée dans les pays où existe un contrôle de constitutionnalité. D'autre part, deuxième certitude, la planification souple de l'économie, respectant la limite qui vient d'être énoncée, est parfaitement possible dans l'état actuel des textes constitutionnels ; dès lors, ne pourraient être repoussées comme inconstitutionnelles des mesures restreignant les libertés économiques classiques.

Mais, par ailleurs, il faut bien admettre que les Constitutions ne sont pas uniquement des textes juridiques, elles ont aussi une valeur politique et idéologique évidente. Cet aspect se traduit

dans l'organisation des pouvoirs publics qu'elles instituent, mais surtout (tout au moins dans les textes modernes) dans la conception générale de l'Etat et de l'organisation sociale qu'elles consacrent. Dès lors, ces principes généraux, bien que dépourvus de valeur juridique, peuvent cependant être considérés comme le reflet de l'opinion dominante du corps social. La place qu'accordent les textes français et italiens aux problèmes de la croissance et de la planification sont l'indice d'un climat politique dans l'ensemble favorable à une intervention active de l'Etat dans ce domaine.

De même, il résulte de l'examen des Constitutions économiques allemande et italienne que l'accent sera mis dans ces deux pays sur les aspects spatiaux de la croissance.

Dans cette mesure, les textes constitutionnels apportent un élément de solution au problème politique que pose le principe de la planification de l'économie en vue du développement ; ils constituent en quelque sorte l'opinion « officielle » de la nation à l'égard de cette question. Il ne faut certes pas s'exagérer les conséquences de cette consécration, les textes n'ont évidemment pas la fluidité de l'opinion publique. L'attachement témoigné par les constitutions française et italienne au principe d'une politique de développement programmée, peut fort bien, une vingtaine d'années après, ne plus correspondre aux désirs de la majorité des citoyens et surtout des forces économiques et sociales. Il ne faut donc pas systématiser mais il est significatif de constater que la France et l'Italie, dont les constitutions étaient favorables, se sont toutes deux engagées sur la voie de la planification alors que l'Allemagne, dont la Loi fondamentale ne ratifie pas expressément le principe d'une telle expérience, est restée en retrait à cet égard.

Déterminant la fonction de développement dans ses principes généraux, traduisant dans une certaine mesure l'attitude du corps social à son égard, les textes constitutionnels détiennent enfin la clef d'un des problèmes fondamentaux posés par la planification de l'économie dans un régime démocratique : la participation des forces économiques et sociales à l'élaboration de la politique de développement est-elle compatible avec la charte fondamentale des six pays ?

III. — *La constitutionnalité d'une participation des groupes économiques et sociaux à l'élaboration de la politique de développement.*

La question se pose en des termes assez simples : la limitation des libertés économiques classiques doit, en principe, se trouver compensée par un accroissement de la participation des agents économiques à l'élaboration des décisions politiques. Plus préci-

sément encore, la programmation économique exige, dans le contexte démocratique, que soit établi un « concert » entre les forces économiques et sociales et les détenteurs de la puissance publique. Il reste alors à savoir quelle est la conception de la Démocratie économique que consacrent les textes constitutionnels. Est-ce la conception libérale ? Et alors les groupes économiques, non seulement ne peuvent être associés à l'élaboration de la politique d'expansion, mais encore se voient contester toute existence juridique. Est-ce, au contraire, la conception « moderne », celle d'un fédéralisme économique dans lequel une collaboration officielle des groupes à la fonction développement est instituée ?

A) Tout d'abord, et sans qu'il soit nécessaire pour cela de se livrer à un examen approfondi des textes constitutionnels, il est certain que la liberté d'association est actuellement reconnue dans les six pays de la Communauté.

De manière plus précise, les organisations économiques et professionnelles voient leur existence garantie par certaines constitutions.

Cela résulte, par exemple, de la reconnaissance du principe de la liberté syndicale que font les Constitutions française (Préambule de 1946), italienne (art. 39) et luxembourgeoise (art. 10) ; de même, l'article 9 de la Loi fondamentale, consacré au droit d'association en général, éprouve la nécessité de garantir avec plus de force encore « le droit de constituer des groupements pour la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques ».

Mais, reconnaître l'existence de groupements économiques et professionnels est une chose, accorder à ceux-ci une participation à la fonction économique de l'Etat et, plus précisément, à la fonction de développement en est une autre.

Il est tout à fait concevable, et cela reste largement vrai, que ce droit ne signifie autre chose qu'une faculté laissée aux agents économiques de s'organiser afin de mieux défendre leurs intérêts dans la sphère d'activité où n'intervient pas la puissance publique. Or, la planification exige beaucoup plus ; elle nécessite une collaboration organisée des groupes et de l'Etat.

Cela ne va-t-il pas à l'encontre des principes fondamentaux reconnus par les textes constitutionnels ?

B) De façon générale, les six pays membres de la Communauté consacrent un certain nombre de principes incompatibles avec tout abandon de l'idée souveraineté nationale, souveraineté une et indivisible. Celle-ci implique la suppression sur le territoire national de tous les groupes intermédiaires : ne restent en présence que l'individu, seul titulaire de droits politiques, et l'Etat.

Cet argument doit, bien sûr, être nuancé dans la mesure où

la Communauté européenne comprend également un Etat fédéral, l'Allemagne de l'Ouest, et un Etat qui, tout en se proclamant « République une et indivisible » (art. 5), précise immédiatement son attachement à la décentralisation, l'Italie. Dans ces Etats, et d'ailleurs dans tout Etat pratiquant une certaine décentralisation, le pouvoir est en fait partagé entre plusieurs collectivités publiques et ne constitue nullement le monopole de l'Etat.

Il reste, bien sûr, que ces collectivités publiques représentent le citoyen et lui seul. Au contraire, accorder à un syndicat le pouvoir d'intervenir dans la fixation des objectifs économiques à long terme conduit à substituer le producteur au citoyen comme titulaire de la souveraineté. Il y a là quelque chose d'inconciliable avec le principe de l'égalité des citoyens dans leur participation au pouvoir, principe qui reçoit dans les six pays une consécration absolue avec l'adoption du suffrage universel.

La planification démocratique rencontre là un obstacle qui ne peut être négligé. Ecarter les groupes de toute participation au choix des grandes options de l'expansion équivaut à compromettre l'efficacité de la politique de développement (à moins que l'Etat ne leur impose sa décision, mais alors c'est admettre la suppression de la liberté économique). A l'inverse, les associer au pouvoir compromet le principe même de l'organisation politique de la Démocratie occidentale.

Certains textes constitutionnels anciens, ceux de la Belgique, en particulier, sont totalement muets sur ce problème. La politique de développement constituant un impératif et celle-ci exigeant la collaboration des producteurs, cette collaboration va être organisée en marge de la Constitution, ce qui creuse encore plus le fossé entre la conception constitutionnelle du pouvoir et la réalité de celui-ci.

Ce décalage entre les textes constitutionnels et les problèmes nouveaux posés par l'intervention globale de l'Etat dans l'économie a été perçu par les constituants dès la fin de la première guerre mondiale. Depuis lors, on a tenté d'y remédier.

La Constitution de Weimar, la première, aménagea une participation privilégiée des producteurs au pouvoir lorsque les décisions de la puissance publique concernaient le domaine économique. L'article 165 prévoyait l'institution d'une Chambre économique, le Conseil économique d'Empire (Reichswirtschaftsrat) composé de représentants des Conseils ouvriers, des entrepreneurs et des autres catégories de la population active. Ce conseil devait collaborer avec le pouvoir politique à l'élaboration des mesures de « politique sociale et économique ». Sans doute n'avait-il aucun pouvoir de décision, mais il lui était reconnu néanmoins le droit de proposer des Lois dans le domaine de sa compétence, ce qui revenait à lui attribuer une part de la

fonction législative. D'une manière plus large encore, la Constitution de Weimar reconnaissait à l'ensemble des producteurs une mission générale de direction de l'économie (29).

Toujours dans l'entre deux guerres, en 1922, la Constitution néerlandaise fit l'objet d'une révision qui ouvrit en fait la porte à l'institution d'organes représentatifs des milieux économiques. Bien que rédigé en termes généraux, l'article 80, permettant de créer des « collèges permanents d'avis et d'assistance », fut incorporé à la charte fondamentale essentiellement pour servir de base à une nouvelle organisation économique de l'Etat. Nous verrons plus loin comment celle-ci a été conçue mais le fait que l'article 80 ne vise que des institutions consultatives indique tout de suite que l'on n'entendait pas aller plus loin que dans l'Allemagne de Weimar. Certes, les articles 152 à 154, permettant au législateur de créer des « corps à pouvoir réglementaire pour certaines professions et industries et leurs groupements ainsi que pour la vie industrielle et professionnelle en général » allaient, en apparence, beaucoup plus loin. Toutefois, ces dispositions, basées sur l'idée selon laquelle chaque profession doit en principe être maîtresse de son organisation, visaient en réalité une hypothèse assez différente de celle que nous envisageons dans le cadre de la fonction de développement. Il s'agissait bien moins de confier la direction de l'action économique aux représentants des producteurs que d'officialiser le pouvoir d'organisation et de discipline de la profession reconnu aux différents conseils professionnels (29 bis).

C'est donc essentiellement au lendemain de la Deuxième Guerre que fut amplifié l'effort d'adaptation des textes constitutionnels aux exigences de la Démocratie économique.

Ainsi, une représentation privilégiée des agents économiques et des principaux intérêts sociaux est prévue par les Constitutions italienne et française. La Constitution française de 1946 institua un conseil économique et cette formule fut reprise, pour l'essentiel, en 1958. Le projet soumis à référendum, en 1969, tout en faisant du nouveau Sénat une institution sensiblement différente des Chambres économiques traditionnelles, tendait néanmoins à donner à la représentation officielle des forces économiques un rôle encore accru. De même, la Constitution italienne de 1948 prévoit l'organisation d'un Conseil National de l'Economie et du Travail. Certains Länder, enfin, ont admis l'existence constitutionnelle d'une représentation des intérêts économiques et

(29) Cette mission résultait du premier alinéa de l'article 165 lequel prévoyait que salariés et employeurs collaboraient « à la réglementation des conditions des salaires et du développement ainsi qu'à l'ensemble du développement économique des forces productives ».

(29 bis) W GARCIN, « Cogestion et participation dans les entreprises des pays du Marché Commun », Jupiter, Paris, 1968, p. 639.

sociaux ; celle-ci est organisée, par exemple, dans la Constitution de Rhénanie-Palatinat (article 71 et suiv.).

Mais, tous ces organismes sont exclusivement consultatifs ; leur avis est parfois obligatoire, il n'est jamais contraignant (30). Autrement dit, le pouvoir de décision reste juridiquement le monopole du Parlement et du Gouvernement.

Cela ne signifie nullement, bien sûr, et nous le verrons par la suite, que la décision effective soit réservée à ces organes de la démocratie politique. Une véritable négociation peut se dissimuler sous le couvert d'une consultation. Celle-ci peut très bien avoir un poids infiniment supérieur à celui d'une décision formelle des Assemblées parlementaires. Il n'en reste pas moins qu'en droit, seuls ces dernières et le Gouvernement sont qualifiés pour parler au nom de l'Etat, et l'on retrouve ici ce décalage entre le droit et la réalité qui nous semble une des caractéristiques fondamentales de l'aménagement institutionnel de la fonction de développement. Finalement, la liberté, au sens de participation, reste le monopole du citoyen. La Constitution n'en reconnaît pas encore pleinement le bénéfice, ni au producteur, ni aux groupements économiques.

*
* *

Au terme de cet examen, plusieurs remarques s'imposent.

Tout d'abord, on ne peut que constater l'inadaptation générale des textes constitutionnels aux problèmes soulevés par la croissance économique. Cette inadaptation est particulièrement grave sur un point : la reconnaissance aux producteurs d'un droit de participation effectif à l'élaboration des décisions de politique économique à long terme. Or, pour toutes les raisons déjà soulignées, cette participation est indispensable. Il va en résulter, ainsi que nous le verrons, un décalage continu entre les titulaires théoriques de la décision et ses auteurs réels.

L'examen des textes constitutionnels est également fort décevant pour celui qui recherche une réponse à la question suivante : existe-t-il une fonction de développement consacrée par les chartes fondamentales ? Une seule certitude résulte de l'étude de ceux-ci, nous l'avons vu, la planification indicative de l'économie n'est nullement inconstitutionnelle ; mais, bien que certaines Constitutions s'y montrent particulièrement favorables, elle ne constitue jamais une obligation. La décision prise par un pays de s'engager dans cette voie va donc dépendre, essentiellement, de l'attitude que manifeste l'opinion à cet égard.

(30) A cet égard, il convient de souligner que le projet rejeté au referendum d'avril 1969 ne remettait pas en cause cette caractéristique fondamentale des Chambres économiques existant dans les six pays.

Section II. — La politique de développement économique et l'opinion dominante dans les six pays.

« Un auteur qui tenterait de lire tous les livres et tous les articles sur l'un ou l'autre aspect de la planification, n'aurait pas le temps de développer ses propres pensées » (31). Cette remarque était faite en 1947, et depuis la situation n'a fait tout naturellement que « s'aggraver ». Or, l'abondance de la littérature consacrée à la planification économique est due beaucoup moins au nombre d'ouvrages ou d'articles que lui a consacrés la Science économique (encore que celui-ci soit impressionnant) qu'à la masse des opinions qu'a suscité ce problème très controversé. C'est dire qu'ici, moins encore que dans les autres parties de ce travail, il ne peut être question d'être exhaustif. Aussi resterons-nous assez schématiques dans la description de l'état de l'opinion dans les pays où la planification est quasi-unanimement acceptée pour insister, au contraire, sur ceux dans lesquels les controverses politiques sur ce problème restent particulièrement vives.

Les réactions à l'égard du problème politique que pose la politique de développement, et surtout la programmation plus ou moins ambitieuse qu'elle implique, vont varier suivant qu'elles émanent des agents économiques, des responsables de la politique de croissance ou bien du corps social dans son ensemble. On retrouve certes des thèmes communs dans les opinions émises par les représentants des forces économiques ou les membres de la « classe politique », parlementaires, hommes de parti, etc... Mais en fait, il existe entre l'attitude de ces diverses catégories des différences fondamentales, venant en particulier de ce que les hommes politiques réagissent surtout en fonction de considérations idéologiques alors que les agents économiques considèrent le problème sous un angle essentiellement pratique.

§ 1. — *L'attitude de la classe politique à l'égard du problème de la politique de développement planifiée.*

En théorie, l'accord sur une formule identique de recherche de la croissance paraît aisé à réaliser entre les six pays. En effet, si l'on excepte certaines formations politiques contestant les bases mêmes du régime économique fondamental, tous les partis reconnaissent le principe de la libre entreprise, même s'ils y apportent des aménagements plus ou moins importants. Par ailleurs, depuis la crise économique de 1930, aucune formation politique ne prétend plus défendre le Libéralisme économique classique, c'est-à-dire s'opposer à toute intervention de

(31) C. LANDAUER, « *Theory of national economic Planning* », 1947, p. 1.

l'Etat dans le domaine économique. Le néo-libéralisme, lui-même, implique une action positive de la part des pouvoirs publics.

Or, en réalité, l'unanimité est loin de régner entre les six et ceci pour de nombreuses raisons : raisons d'ordre historique, souvenirs d'expériences trop autoritaires ou au contraire tradition interventionniste, d'ordre économique, plus ou moins grande nécessité d'une intervention de l'Etat en fonction de la gravité des problèmes économiques à résoudre, d'ordre psychologique, etc... Il en résulte que les hommes politiques des six pays, tout en étant d'accord sur les fondements du régime économique, apparaissent très divisés quant à la conduite à tenir à l'égard de l'expansion. Et, notamment, il semblait exister hier encore une opposition fort nette entre l'hostilité des Allemands à toute expérience de planification globale et l'opinion dominante au sein des cinq autres pays.

Il est donc nécessaire d'exposer l'attitude des divers milieux politiques avant de rechercher s'il n'est pas entre ces opinions apparemment contradictoires, un certain terrain d'entente.

I. — *Les divergences d'attitudes entre les six pays.*

A - LES PAYS FAVORABLES A LA PLANIFICATION DE L'ÉCONOMIE EN VUE DU DÉVELOPPEMENT.

Dans cinq des six pays de la Communauté, la classe politique ratifie dans son ensemble le principe d'une politique de développement planifiée. Il n'en subsiste pas moins entre ces pays des nuances appréciables, tenant en particulier à ce que l'on n'accorde pas toujours à la planification une signification identique.

1) *La France.*

L'adhésion des principales forces politiques françaises au principe d'une action dynamique de l'Etat en faveur du développement doit être replacée dans une évolution plus large de la pensée politique française.

1. — Il est devenu traditionnel d'affirmer que la victoire des Jacobins sur les Girondins a eu des effets autrement durables que ceux dont l'histoire garde trace. Depuis, et en fait ce mouvement a commencé bien avant la Révolution, l'Etat s'est vu reconnaître en France une mission beaucoup plus ambitieuse que celle que lui attribuaient nombre de Démocraties occidentales.

Cette constante historique explique en partie que la France fut le premier pays à s'engager sur la voie de la planification dans le cadre d'une politique de développement.

Bien que déjà préconisée par certains avant 1940, la planification était alors considérée par les partis de gouvernement comme un produit purement marxiste et donc synonyme de totalitarisme, ce qui s'explique puisque la seule expérience de planification alors connue était celle de l'U.R.S.S. (32). Les choses n'évoluèrent qu'à partir de la Deuxième Guerre mondiale. Le programme d'action du Conseil national de la Résistance du 15 mars 1944 (33) prévoyait déjà « l'intensification de la production nationale selon les lignes d'un plan arrêté par l'Etat après consultation des représentants de tous les éléments de la production ».

La planification rencontra donc après guerre un climat favorable. Les grandes forces politiques de l'époque du Tripartisme l'acceptaient aisément sans toutefois, il faut l'avouer, y attacher un intérêt excessif.

Après les élections de 1951, qui virent leur retour au pouvoir, les partis traditionnels montrèrent quelque méfiance à l'égard de la planification et l'intérêt porté à celle-ci déclina sensiblement. Il est significatif, par exemple, de consulter les professions de foi des candidats aux élections législatives comme les motions des congrès de partis dans la période 1951-1959 : l'expansion reste un des grands objectifs mais il n'est fait que de brèves allusions aux moyens d'y parvenir et, en particulier, à la mise en œuvre d'une politique de croissance planifiée.

C'est donc d'une manière fort récente, à partir de 1959-1960, que la classe politique (et d'ailleurs l'ensemble de l'opinion) a redécouvert le problème de la planification économique ; depuis, ce thème tient une place de choix parmi les préoccupations des forces politiques. Cette évolution peut d'ailleurs s'expliquer dans une certaine mesure par l'éloignement du pouvoir des partis traditionnels et le souci manifesté par ceux-ci de se « recycler ». Elle est due également à l'apparition de nouveaux « notables » (regroupés notamment au sein des clubs) et au souci qu'ont ceux-ci de mettre l'accent sur les problèmes actuels de la Démocratie occidentale.

2. — Les principales forces politiques françaises manifestent donc actuellement un intérêt marqué aux problèmes de la fonction de développement de l'Etat. Il reste à savoir quelle est leur position à cet égard.

Celle-ci semble pouvoir être résumée ainsi : la planification

(32) Une étude plus détaillée sur la place qu'à occupée la planification dans les doctrines des mouvements politiques d'avant-guerre a été effectuée par MM. J. TOUCHARD et J. SOLÉ, « *Planification et technocratie* », dans « *La planification comme processus de décision* », Cahiers de la Fondat. nat. des Sc. polit., n° 140, 1965, p. 23.

(33) Cité par B. MIRKINE GUETZEVITCH, dans « *Les Constitutions européennes* », P.U.F., 1951.

fait l'objet d'un accord quasi-unanime, mais il lui est accordé des significations fort différentes.

En effet, si l'on excepte le Parti communiste et, pour des raisons diamétralement inverses, une fraction de plus en plus réduite de l'opinion libérale, le principe d'une planification souple de l'économie est unanimement accepté. Le Parti communiste, évidemment, ne rejette pas l'idée même de plan ; il nie seulement que celui-ci soit possible dans un régime économique fondé sur le principe de la libre entreprise (34). Encore faut-il souligner que les critiques de ce parti s'adressent davantage au contenu des plans qu'au principe même de la planification française. Quant à l'opposition des partis libéraux tels que les Indépendants, celle-ci, assez forte à l'origine (la planification étant alors assimilée au dirigisme), tend à s'atténuer de plus en plus.

Toutefois, derrière cette quasi unanimité se dissimulent des divergences très nettes quant à la signification que chacun attribue au Plan.

Première attitude, celle qui consiste à ne voir dans la planification qu'un instrument efficace : telle est en gros la position de l'aile technocratique du *gaullisme* et de ceux qui entendent se rattacher au néo-libéralisme.

Pour ceux-ci, la poursuite de la croissance ne peut s'effectuer dans de meilleures conditions qu'au moyen d'une planification souple de l'économie. Seule cette technique permet une coordination des décisions économiques qu'elles émanent du secteur public ou du secteur privé ; seule elle peut éviter le gaspillage des investissements. Dans cette optique, le Plan est conçu surtout comme une étude de marché à l'échelon national et la planification « signifie simplement que l'évolution de la production ne doit pas être entièrement laissée au jeu spontané des initiatives individuelles mais orientée et rythmée, en un mot organisée dans le cadre d'un Plan » (35).

Cette appréciation technique de la politique de développement planifiée n'est évidemment pas le monopole de cette fraction de l'opinion, mais l'attitude des autres tendances est, contrairement à celle-ci, dominée par des considérations essentiellement politiques. Au sein même du *gaullisme* d'ailleurs, les « jacobins » attribuent à la planification une valeur surtout politique. Pour M. Michel Debré, principal porte-parole de cette tendance, la croissance est une nécessité vitale, imposée à la France par ses

(34) « L'élaboration et l'application d'un plan fait pour le peuple... supposent l'avènement d'un gouvernement démocratique appuyé sur le peuple et la fin de la domination exercée par les monopoles sur le pouvoir et sur l'appareil de production ». Discours de M. WALDECK-ROCHET à l'Assemblée Nationale - *Le Monde*, 6 novembre 1965.

(35) A. CHALANDON - *Le Monde*, 8 juin 1960. Il est d'ailleurs à souligner que cette conception est celle qui semble l'emporter en France puisque le Rapport sur le V^e Plan reprend approximativement les mêmes formules.

charges, la défense nationale entre autres, et par ses ambitions de grande Nation, indépendance, conquête de l'espace, etc... (36). La planification découle dès lors de l'idée qu'il se fait de la Nation, elle découle également de sa conception de l'Etat. Celui-ci, garant de l'intérêt général, ne peut laisser l'économie livrée à elle-même ; il lui faut intervenir, contrôler l'ensemble et remplir les tâches économiques qui ne peuvent être assurées que par lui (37). « L'intérêt national, c'est-à-dire une volonté politique, oblige... à considérer la planification comme le fondement de toute action et d'abord de l'expansion » (38).

Cette conception semble d'ailleurs avoir été ratifiée par le Général de Gaulle lequel, dans son discours du 8 mai 1961, affirmait : « Il faut que le Plan de développement national qui, déjà depuis 16 ans, oriente vers le progrès l'activité de la France devienne une institution essentielle » et que ses objectifs « revêtent pour tous les français un caractère d'ardente obligation ».

La *gauche* non communiste attribue également à la politique de développement planifiée une signification beaucoup plus politique que technique. Son attitude n'est certes pas uniforme et des nuances importantes séparent la gauche « scientifique » (39) des partis classiques. Elle peut cependant être schématisée ainsi : la planification a, pour la gauche, une triple signification, économique, sociale et politique.

C'est quant à l'ambition économique de la politique de développement que les avis divergent le plus. Les clubs se rallient, dans l'ensemble, au principe de la planification indicative. Le club Jean Moulin (40), par exemple, est partisan de « maintenir la planification française dans le cadre des contraintes institutionnelles au sein desquelles elle a vu le jour : la liberté du choix de l'emploi, la liberté de consommation, la liberté syndicale, la liberté d'entreprise ». A l'inverse pour une fraction des partis de gauche, en particulier pour le P.S.U., l'économie planifiée doit, à long terme, aboutir à une altération du régime capitaliste, notamment en raison de la disparition à peu près totale de la liberté d'action de l'entrepreneur privé. Par contre, seraient maintenues les autres libertés économiques, liberté du travail, de

(36) V. M. DEBRÉ, « *Au service de la Nation* », Stock, 1963.

(37) M. DEBRÉ, *idem*, p. 26.

(38) « Il appartient à l'Etat de choisir, de commander, d'imposer car il n'est pas un arbitre entre intérêts privés, marquant les points et annonçant les résultats. Il est l'expression de l'intérêt général, des droits de la Nation et des exigences de la liberté. A cette éminente responsabilité correspond un pouvoir de décision et d'intervention qui certes, a des limites mais dont le principe en aucun domaine ne peut être discuté », cité par *Le Monde*, 11 janvier 1966.

(39) Les clubs insistent en particulier sur les avantages techniques de la planification, économie d'investissements, réalisation d'une croissance harmonisée, etc...

(40) V. « *Nature et rôle du Plan dans une Démocratie* », rapport du club Jean Moulin, Cahiers de la République, décembre 1961, n° 39, p. 20.

consommation, etc... ce qui distinguerait ce type de planification de celle que pratiquent les régimes orientaux.

Le rôle social qu'attribuent les formations de gauche à la planification caractérise également leur attitude à l'égard de ce problème. Elles insistent sur l'aspect social du développement alors que le gaullisme donne la priorité à son aspect économique ; une redistribution plus équitable des fruits de la croissance leur paraît plus importante que la recherche de l'indépendance nationale (41).

La planification constitue enfin, pour la gauche, le moyen d'instaurer la démocratie économique (42). La réalisation de celle-ci, c'est-à-dire le transfert du pouvoir économique à l'ensemble des citoyens ou tout au moins à l'ensemble des agents économiques, a été recherchée primitivement par le biais des nationalisations. Mais, celles-ci ayant déçu, on se tourne depuis quelques années vers la planification, et c'est là une des raisons essentielles du renouveau d'intérêt pour cette question. On peut même se demander si certains hommes politiques n'attribuent pas à ce mot une valeur quelque peu mythique, en faisant le symbole d'une nouvelle conception de la Démocratie. Dans celle-ci, les citoyens seraient non seulement maîtres de l'économie comme ils l'étaient jusqu'ici du politique, mais encore cette souveraineté atteindrait-elle un degré jamais connu grâce à la maîtrise que l'homme acquiert sur le devenir collectif (43).

On le voit, il y a loin de cette conception à la planification conçue comme simple instrument de politique économique.

2) L'Italie.

L'attitude des milieux politiques italiens à l'égard du principe d'une fonction de développement reconnue à l'Etat a suivi une évolution souvent parallèle à celle que l'on a pu observer en France.

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, l'intervention de l'Etat dans le développement économique est vue d'un œil favorable par la majorité des grands partis, c'est-à-dire la démo-

(41) V. J. MOCH, « *Socialisme vivant* », 1960. « Une planification sociale se distingue de celles élaborées en régime capitaliste par deux caractéristiques : elle vise à satisfaire les besoins, non à créer des profits ; elle englobe des réalisations d'ordre moral et intellectuel en sus de ses objectifs économiques ».

(42) V. Groupe de recherches ouvrier-paysan, « *Pour une démocratie économique* », Le Seuil, 1964 ; P. MENDÈS-FRANCE, « *La République Moderne* », Paris, Gallimard, 1962.

(43) Il faut enfin noter la position particulière de M. P. MENDÈS-FRANCE exposée par celui-ci dans son livre « *La République Moderne* », *op. cit.* Pour ce leader de la gauche, le Plan acquiert une importance politique capitale puisqu'il constitue en quelque sorte l'expression chiffrée du contrat de majorité, contrat qui constitue la pierre angulaire du système politique qu'il propose.

cratie chrétienne, le Parti socialiste et le Parti communiste (44).

Le Conseil national de la Démocratie chrétienne, réuni du 28 février au 3 mars 1945, affirme dans sa résolution finale « la nécessité d'une intervention de l'autorité publique dans le double but d'harmoniser les forces qui vivent dans la société en les dirigeant vers la réalisation du bien commun et de garantir les individus contre toute supercherie provenant de personnes individuelles ou de groupes, en rétablissant les conditions d'égalité chaque fois qu'elles sont injustement troublées ». C'était reconnaître déjà, d'une manière implicite, la nécessité d'une certaine planification. D'ailleurs, au Congrès de Naples de 1947, la nécessité d'une « programmation rationnelle de l'économie » est reconnue, programmation dont le principe n'est nullement jugé incompatible avec l'exigence du maintien d'une liberté de l'initiative individuelle dans le domaine économique.

La position de la Démocratie chrétienne n'est d'ailleurs, à l'époque, pas tellement éloignée de celle du Parti Communiste. Certes, Togliatti voudrait que la planification de l'économie fut une obligation constitutionnelle, qu'il fut imposé à l'Etat d'intervenir pour « coordonner et diriger l'activité productive des individus et de toute la Nation », alors que la Démocratie chrétienne, beaucoup plus réservée, insiste sur la nécessité de maintenir la décentralisation du pouvoir économique. Mais, il n'y a pas sur le principe même de la planification d'opposition fondamentale. Seule la droite classique s'oppose farouchement à cette idée. Cet accord quasi-unanime se traduira d'ailleurs, nous l'avons vu, dans le texte même de la Constitution de 1948.

Toutefois, dès 1947, cette communauté de vues va commencer à s'estomper. Le Parti communiste, jusque là assez modéré, reprend une attitude beaucoup plus rigide et nie la possibilité d'une politique de développement planifiée dans une économie capitaliste. La Démocratie chrétienne, de son côté, sous l'influence de son aile conservatrice et contrainte, pour des raisons électorales, à se rapprocher de la droite économique, évolue dans la direction inverse. L'idée de planification en vue du développement tombe momentanément dans l'oubli.

Cependant, l'intensité des problèmes que soulèvent en Italie et le sous-emploi structurel et les régions défavorisées du Mezzogiorno amena rapidement le parti gouvernemental à reconsidérer sa position. Le Congrès de la Démocratie chrétienne réuni à Naples en 1954 préconisa à nouveau l'élaboration d'un « programme intégral et s'échelonnant sur plusieurs années d'un futur développement économique ». Le principe d'une politique de développement planifiée refait donc son apparition dans le programme de la Démocratie chrétienne mais, cette fois, pour

(44) V. M. FIORENTINO SULLO, « Les plans de développement en Italie de 1945 à 1960 », in « Etudes à la mémoire du Pr. Jacopo Mazzei » (1960).

des raisons essentiellement économiques. Néanmoins, l'opposition restait très forte au sein même du parti, et les autres formations de la coalition gouvernementale demeuraient très hostiles à toute forme de programmation.

C'est donc seulement à partir de 1961-1962 qu'une évolution favorable au principe de la planification de l'économie s'est fait jour et ceci pour deux raisons essentielles, l'ouverture à gauche et l'évolution de la doctrine économique de l'Eglise catholique dont il est superflu de rappeler l'influence sur la vie politique italienne.

La formation d'un gouvernement de Centre gauche regroupant socialistes « nenniens », démocrates-sociaux et démocrates chrétiens a constitué un facteur essentiel dans le changement d'attitude des milieux politiques italiens à l'égard de la fonction de développement. Les socialistes, naturellement acquis à l'idée d'un Plan de développement, et l'aile gauche de la Démocratie chrétienne, dont nous avons vu qu'elle y était depuis longtemps favorable, ont fait de la planification économique un des points essentiels de leur programme.

Parallèlement, les encycliques de Jean XXIII marquaient, de la part de l'Eglise, un intérêt plus marqué aux problèmes du développement. L'attitude de celle-ci peut actuellement se résumer ainsi. La croissance économique ne peut être recherchée au prix de la liberté de l'homme auquel il convient, au contraire, de confier en ce domaine le plus grand nombre de responsabilités afin, par là-même, de permettre son épanouissement le plus complet. Mais, l'homme est un être social et l'expansion constitue un terrain de choix pour établir entre les individus une collaboration. Seule la détermination concertée de l'ensemble du corps social et la coordination des efforts publics et privés peut aboutir à un développement efficace et harmonieux.

Quelle est donc, sous cette double influence, l'attitude actuelle des milieux politiques italiens à l'égard des problèmes du développement ?

Pour les partis de gauche, une politique de développement planifiée constitue non seulement une nécessité mais surtout une exigence doctrinale ; seule une intervention étatique de ce type permettra de ne plus subordonner le développement social aux impératifs de la production et de remettre en cause les structures économiques italiennes, structures contestées surtout par les amis de M. Nenni. Ceci explique la place importante qu'occupe dans le programme de ces formations la planification de l'économie considérée, en 1962, comme un des trois objectifs essentiels du socialisme (45). Pour les socialistes, la planification est par ailleurs associée au régionalisme ce qui apparemment est contradictoire, l'esprit de la planification étant plutôt centra-

(45) R.P.P., mars 1962, p. 9.

lisateur. Ils justifient toutefois leur attitude par les arguments suivants : le premier est assez classique (on le retrouve en France), la planification ne peut se concilier avec la démocratie qu'au prix d'un accroissement de la participation des citoyens ; le second, plus spécifiquement italien, se base sur l'importance que revêtent dans ce pays les problèmes du développement régional et l'impossibilité qu'il y aurait de mener une politique de croissance efficace sans le concours actif des premiers intéressés.

On retrouve des thèmes sensiblement analogues dans la doctrine de la Démocratie chrétienne (56). Mais celle-ci conserve néanmoins une attitude qui lui est propre à l'égard du principe de la planification. Elle insiste essentiellement sur son aspect technique, sur la nécessité qu'il y a d'y recourir pour résoudre les grands problèmes économiques de l'Italie. D'autre part, enregistrant l'évolution doctrinale de l'Eglise, elle souligne désormais avec plus de netteté que la programmation cadre tout à fait avec la doctrine du mouvement catholique. Ainsi que le remarquait le secrétaire du parti, M. Rumor, devant le Conseil national de la Démocratie chrétienne, le 28 avril 1965, la planification, dans la mesure où elle subordonne l'économie à l'homme et met en relief la solidarité sociale, correspond aux idées toujours défendues par la démocratie chrétienne (47).

Parmi les formations réticentes à l'égard du principe de la programmation globale de l'économie, l'hostilité n'est vive qu'au sein du parti libéral et de l'extrême-droite. Quant au Parti communiste, tout en dénonçant le caractère factice de la planification économique dans un régime capitaliste, il apparaît, plus encore que son homologue français, assez conciliant quant à l'idée même de Plan. Son attitude semble guidée essentiellement par le contenu de celui-ci (48) et ses conséquences quant à l'avenir du régionalisme. En effet, le Parti communiste italien, à l'origine centralisateur, est devenu régionaliste à partir du moment où le pouvoir lui échappait à l'échelon national alors qu'il conservait des positions régionales très fortes (49). Aussi, voyant dans la planification un facteur de centralisation et donc, une menace pour l'autonomie régionale, il a manifesté tout d'abord à l'égard de celle-ci une opposition résolue. Cette attitude paraît évoluer dans la mesure où la majorité envisage de lier la programmation à la mise sur pied des Régions ordinaires.

(46) V. le discours d'investiture de M. MORO, du 3 mars 1966. Chron. étrang. ITA 4 - 66. Avril 1966, p. 11.

(47) Chron. étrang. ITA 6 - 65. Juin 1965, p. 15.

(48) « La politique de Plan souhaitée par le parti communiste italien doit avoir comme objectif la réalisation de la nécessité des travailleurs ». M. TOLLIATI devant le X^e Congrès du parti communiste italien.

(49) C. PALAZZOLI, *opus. cit.*

3) *Les pays du Bénélux.*

Que ce soit au Luxembourg, aux Pays-Bas ou en Belgique, l'attitude des milieux politiques quant à ce que doit être le rôle de l'Etat dans le développement économique semble guidée par un certain nombre de préoccupations communes. Ceci se comprend si l'on se rappelle que les pays du Bénélux, outre de nombreuses affinités dans le domaine économique, présentent des visages politiques très semblables, dont la principale caractéristique est la présence de 2 grands partis dominants, sociaux-chrétiens et socialistes.

Toutefois, il est juste de souligner que les milieux politiques néerlandais ont été beaucoup plus audacieux dans ce domaine que les belges, encore très attachés aux principes du Libéralisme économique.

En effet, dans l'immédiat après guerre, les hollandais se sont montrés très favorables au dirigisme économique (50). La prédominance du Parti du Travail, issu de la Résistance, tout acquis à l'interventionnisme, et du Parti populaire catholique (K.V.P.) qui l'admet également, explique que le principe d'une action dynamique de l'Etat en faveur du développement ait alors été largement accepté. Même un parti conservateur comme le Parti Antirévolutionnaire se rallia indirectement à cette conception du rôle économique de l'Etat (51).

L'attitude des milieux politiques de Belgique et des Pays-Bas se rapprochera considérablement à partir de 1959 sous l'influence de deux facteurs de sens contraire, le départ du gouvernement des socialistes hollandais, d'une part, la formation d'une grande coalition sociaux-chrétiens-socialistes en Belgique, d'autre part. Et, actuellement, d'une manière assez curieuse, c'est la classe politique belge qui paraît la plus favorable à une intervention active de l'Etat dans le développement.

En effet, pour les Hollandais, la politique de développement à long terme, si elle ne pose guère de problèmes idéologiques quant à son principe, se heurte à une difficulté pratique non négligeable. L'évolution de l'économie néerlandaise dépend étroitement du commerce extérieur ce qui, évidemment, rend toute planification délicate. Ces incertitudes devant toutefois être considérablement réduites avec l'instauration d'une programmation européenne, les milieux politiques néerlandais ne peuvent que se montrer de plus en plus favorables au principe d'une politique globale de développement (52).

(50) E. SILZ, « *Le relèvement économique et financier de la Hollande. Un succès du dirigisme* », 1947.

(51) V. A. MAST, « *Les pays du Benelux* », L.G.D.J., 1960, p. 236.

(52) « Le rythme de croissance économique du pays restera le souci déterminant du Gouvernement car une telle évolution est en rapport direct avec le plein-emploi et les perspectives d'une politique sociale de progrès », déclaration du Premier Ministre MARIJNEN, du 31 juillet 1965, devant la Chambre.

Pour les deux principaux partis belges, les socialistes (53) et les sociaux-chrétiens (54), le principe d'une politique de développement planifiée est accepté sans réserve, si ce n'est que les seconds insistent davantage que les premiers sur la nécessité de ne pas limiter excessivement la liberté d'entreprise. Cependant, cette constatation doit être nuancée par plusieurs remarques.

Tout d'abord, l'idée de programmation économique, si elle est admise par une large majorité de la classe politique belge ne suscite pas chez elle un intérêt comparable à celui que nous avons noté en France et, dans une plus faible mesure, en Italie. A ceci, on peut avancer une explication assez simple. Un Plan de développement nécessite des choix tranchés, publics et engageant les hommes politiques pour plusieurs années. Or, l'actuelle division de la Belgique, l'opposition grandissante entre les deux communautés flamande et wallonne rendent très difficiles des choix de ce genre ; les responsables des partis cherchent à les éluder autant que possible.

Par ailleurs, le parti libéral belge reste, quant à lui, très attaché à l'initiative individuelle et à la liberté d'entreprise (55). Or, celui-ci ayant vu son rôle accru par l'affaiblissement relatif des deux partis dominants, le développement de l'idée de programmation économique peut s'en voir freiné.

Mais il n'y a là, insistons sur ce point, que des nuances à l'accord de principe souligné plus haut.

Dans tous ces pays de la Communauté donc, le principe d'une politique globale de développement paraît, sinon unanimement accepté, tout au moins approuvé par une large majorité des forces politiques, même si celles-ci lui prêtent des significations parfois très divergentes. La situation est très différente en Allemagne occidentale où, jusqu'à une date récente, l'unanimité semblait se faire contre toute sorte de programmation.

(53) Il faut souligner que cette faveur accordée par les socialistes belges à la planification est fort ancienne puisque, dès 1933, le « plan du travail » proposé par H. DE MAN était adopté par le Congrès du Parti.

(54) Le Parti social-chrétien a été influencé dans sa prise de position en faveur de la programmation économique par son aile jeune et qualifiée de technocratique et, notamment, par le groupe bruxellois « La Relève ». L'un des membres de ce groupe M. R. SCHEYREN, Ministre des Affaires économiques dans le gouvernement Eyskens, eut en particulier une responsabilité importante dans le lancement de l'expérience belge de politique de développement économique à long terme. V. J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE, F. PERIN et autres, « *La décision politique en Belgique* », Cahiers de la Fondation nat. des Sc. polit., n° 138, A. Colin, 1965.

(55) A. MAST, *opus. cit.*, p. 61.

B - LE PROBLÈME DE LA R.F.A. (56).

La question d'une planification de l'économie ne s'est posée en Allemagne occidentale qu'aux environs de 1961-1962. Jusqu'alors, la croissance remarquable de l'économie, le « miracle allemand », croissance effectuée sans le secours d'un plan global élaboré par l'Etat, reléguait cette question assez loin dans les préoccupations des forces politiques de l'Allemagne de Bonn.

Certes, dans l'immédiat après guerre, les sociaux démocrates avaient préconisé le recours aux méthodes de planification pour redresser l'économie allemande ; et les théories du Professeur Erhard, répudiant tout interventionnisme pour préconiser un régime économique fondé sur la liberté, soulevèrent de leur part de vives réactions (57). Mais, le redressement économique très rapide de l'Allemagne fédérale rejeta ensuite dans l'ombre cette question, et même le S.P.D. ne fit plus que des allusions voilées à la nécessité d'une planification.

Cette question est revenue au premier plan des discussions politiques en 1961-1962 à la suite de plusieurs circonstances nouvelles. Tout d'abord, nous l'avons vu, la planification a connu à cette période un regain d'intérêt dans l'ensemble des pays du Marché Commun. D'autre part, la prospérité économique que connaissait alors la France, terre d'élection de la planification indicative, semblait indiquer que programmation, liberté et efficacité pouvaient aller de concert. Or, à la même période, l'économie allemande connaissait des difficultés passagères, concernant en particulier le secteur énergétique et l'équilibre de la balance extérieure. Enfin, en 1962, le Mémorandum sur le programme d'action de la Communauté lança l'idée d'une planification européenne.

L'hostilité du Professeur Erhard à cette conception de la politique de développement, hostilité qui ne s'était jamais démentie depuis 1949, s'affirma alors avec une vigueur particulière. Pour lui, la planification de l'économie, tuant l'initiative individuelle, était synonyme de résignation ; la prévision économique à long terme, elle-même, était considérée comme « de

(56) V. A. FRANÇOIS-PONCET, « *Politique économique de l'Allemagne occidentale* », cours I.E.P., Paris, 1963-1964 (ronéoté), pp. 109 et s. ; F. BILGER, *opus. cit.*, pp. 268 et s. ; L. ERHARD, « *Une politique de l'abondance* », R. Laffont, Paris, 1963 ; A. FRISCH, « *Conceptions économiques et sociales en Allemagne fédérale* », Bull. S.E.D.E.I.S., Etudes, n° 861, 1^{er} mai 1963.

(57) Il est à remarquer, d'ailleurs, que les idées du professeur Erhard n'étaient pas alors unanimement acceptées par la C.D.U. Le premier programme d'action économique de cette formation préconisait, en effet, dans le cadre de la doctrine économique du Christianisme social, une certaine planification de l'économie conçue comme « le meilleur moyen d'associer l'ensemble des individus à la direction de l'économie ». Ce thème fut abandonné dans les « articles de Dusseldorf », premier manifeste électoral de la C.D.U.

la prédiction, pourquoi ne pas le dire, à partir du marc de café » (58).

Cette hostilité se comprend de la part du père de l'économie sociale de marché (« Soziale Marktwirtschaft ») ; par contre, la méfiance de la Sociale-Démocratie à l'égard de toute forme de programmation économique s'explique beaucoup moins, et c'est cette quasi-unanimité dans l'hostilité qui nous paraît caractériser véritablement l'attitude des partis politiques allemands.

Le programme fondamental du S.P.D., arrêté au terme du congrès extraordinaire de Bad Godesberg de 1959, après avoir noté que l'expansion économique avec toutes ses conséquences, plein-emploi, accroissement de la productivité, etc... est un des objectifs essentiels du parti, remarque que les instruments classiques de politique économique dont dispose déjà l'Etat, politique budgétaire, politique fiscale, crédit, suffisent amplement à atteindre ce but. Le programme conclut de manière ambiguë : « il ne s'agit donc pas de savoir si une direction et une planification de l'économie sont opportunes, mais bien plutôt de savoir qui arrête les directives et au profit de qui elles s'exercent. L'Etat ne saurait se dérober à cette responsabilité en matière d'évolution économique. Il est responsable d'une politique *anticyclique* à long terme et doit se limiter dans l'essentiel aux méthodes d'action indirectes sur l'économie » (59). Le rôle des pouvoirs publics paraît donc bien limité à une action régulatrice tout à fait compatible avec les principes de l'économie sociale de marché. Une intervention globale et directe de l'Etat dans la conduite de l'expansion semble par contre totalement exclue.

D'une manière plus précise d'ailleurs, le congrès du Parti socialiste allemand qui se tint en 1963 à Essen, se prononça nettement, par la voix du Professeur Schiller chargé des affaires économiques de Berlin, contre tout système de planification imité du système français (60).

Il paraît donc exister une hostilité générale des milieux politiques allemands à l'idée même d'une politique globale de développement. Il semble possible d'en déceler les raisons dans trois directions.

Jouent tout d'abord des raisons d'ordre historique. La planification est, en effet, pour les hommes politiques allemands, synonyme de dirigisme, et celui-ci associé au régime économique

(58) Déclaration faite au Bundestag, le 24 avril 1963. V. aussi son discours devant le Parlement européen le 20 novembre 1961, publié dans la Rev. du Marché Commun, 1963, p. 465.

(59) Publié dans A. FRISCH, « L'évolution du syndicalisme et du socialisme allemands », Bull. S.E.D.E.I.S., Etudes, n° 922, 10 juin 1965.

(60) V. également sur ce point A. GROSSER, « Politique et société », Rev. éco., 1962, p. 355 et s.

du III^e Reich et aux contraintes subies alors (61). Les mauvais souvenirs conservés de cette expérience expliquent en partie l'attitude actuelle des Allemands. Cette raison n'est toutefois pas déterminante puisque les Italiens, après avoir connu le même système, acceptent aujourd'hui l'idée d'une planification de l'économie. Aussi l'hostilité des Allemands semble être motivée surtout par des considérations d'ordre politique et économique.

D'ordre politique en effet, la planification reste liée dans l'esprit des milieux politiques allemands, au système économique marxiste. La distinction faite en France et dans les autres pays de la Communauté européenne entre planification souple et planification impérative leur semble assez illusoire. « On conteste qu'un plan élaboré par le Gouvernement, voté par le Parlement, puisse ne pas s'imposer à tous, ne pas se transformer en un lourd carcan de règles et de contraintes » (62). Dès lors, accepter une quelconque planification de l'économie semble être une concession faite au collectivisme, ce à quoi sont foncièrement hostiles les Allemands, très sensibilisés par la division de leur pays. Pour eux, le libéralisme économique est synonyme de libéralisme tout court ; leur attachement aux principes de l'économie sociale de marché semble en partie dicté par le fait que celle-ci leur paraît le symbole du maintien des libertés individuelles, libertés contestées en Allemagne de l'Est, laquelle connaît un système économique planifié.

A ces raisons s'ajoutent des mobiles d'ordre économique que l'on peut résumer ainsi : réussite de l'expérience libérale préconisée par le Professeur Erhard et scepticisme quant à l'efficacité d'une politique de développement à long ou moyen terme.

En effet, une des caractéristiques de la politique économique allemande est d'avoir eu comme responsable, durant plus de 15 ans, un économiste adepte des idées néo-libérales de l'école de Fribourg. Celui-ci a pu mettre en pratique ses théories sur l'économie sociale de marché et les faire accepter par les principales formations politiques de l'Allemagne de l'Ouest (63).

Deux composantes essentielles sont à la base de cette doctrine, l'économie de marché, sa finalité sociale. La synthèse de ces deux éléments est ainsi réalisée : l'objectif social exige que l'on fasse profiter de la prospérité générale, obtenue grâce au libéralisme, le plus grand nombre possible d'individus. Cela implique en particulier la recherche du plein-emploi, l'accroissement continu du niveau de vie et l'aide aux catégories sociales défavorisées. Mais, en contre-partie, l'élément libéral entraîne la reconnaissance du dogme de la libre concurrence et de la

(61) V. N.E.D., n° 3080, 15 Avril 1964, « *Les projets de programmation européenne* », p. 24.

(62) A. FRANÇOIS-PONCET, *opus. cit.*

(63) Ce que constatait avec fierté l'ancien Chancelier dans la déclaration qu'il fit au Bundestag, le 18 octobre 1963.

suprématie de l'initiative individuelle. L'intervention de l'Etat doit en principe se limiter au maintien des conditions optima au développement de cette concurrence, c'est-à-dire l'élimination de tout ce qui entravait celle-ci, ententes, etc... La planification, et même la simple prévision officielle, ne pouvant que troubler ce libre jeu des initiatives individuelles doivent être exclues (64).

Cette attitude doctrinale s'est d'ailleurs d'autant plus durcie que, dans une certaine mesure, les faits ont semblé la justifier. En effet, l'économie allemande a connu à partir de 1948, et de la mise en place de l'expérience néo-libérale, une expansion considérable et continue. Or, remarquent les tenants du système économique d'Outre-Rhin, cette croissance, obtenue grâce au libre jeu de l'initiative individuelle, dépasse souvent celle de pays planifiant leur économie (65).

Ceci s'explique aisément pour le Professeur Erhard : « le comportement humain, et c'est lui qui est déterminant, présente un élément qualitatif... qui ne se laisse pas convertir en quantité, et c'est pourquoi toute tentative à cet égard est vouée à l'échec » (66). La planification est donc impossible ; elle est en outre dangereuse. En effet, les décisions économiques d'un entrepreneur peuvent être fondées sur des prévisions individuelles erronées, mais celles-ci n'engagent que lui ; et les autres entreprises, plus heureuses dans leur choix, annuleront les conséquences de cette erreur à l'échelon national. Au contraire, si cette prévision est officielle, l'erreur se répercute à l'ensemble des producteurs et les conséquences en seront désastreuses.

Pour toutes ces raisons, l'intervention active de l'Etat dans la recherche de l'expansion doit être rejetée sans aucune hésitation (67).

Cette opposition des milieux politiques allemands pose en raison de son importance et de sa quasi-unanimité des problèmes fort graves. Signifierait-elle qu'il ne peut exister sur ce point un terrain d'entente entre les six pays de l'Europe Communautaire ?

II. — La possibilité d'un compromis.

Avant de rechercher dans quelle mesure pourraient être conciliées l'attitude des milieux politiques allemands et celle

(64) V. A. FRISCH, « *Conceptions économiques* », art. cit. ; F. BILGER, *opus cit.*

(65) Pour une comparaison chiffrée entre la croissance de l'Allemagne et celle des cinq autres pays. V. F. PERROUX, « *Le IV^e Plan français* », art. cit., p. 37.

(66) Discours prononcé devant le Parlement européen en 1962, Rev. du Marché Commun, 1963, p. 468.

(67) Les arguments invoqués par le Professeur ERHARD, à l'appui de son opposition à la planification sont développés par le Dr GORCHT, un de ses collaborateurs, dans un article publié dans le « *Frankfurter Allgemeine Zeitung* » du 6 juin 1963.

de leurs partenaires au sein du Marché Commun, il paraît utile de dégager les grandes lignes de l'évolution qui a conduit l'ensemble des pays européens à accepter la planification. C'est seulement de cette manière qu'il sera possible de déterminer si l'opinion des hommes politiques de l'Allemagne fédérale est susceptible de s'insérer dans cette tendance.

En effet, la Deuxième Guerre mondiale terminée, les principaux Etats de l'Europe occidentale ont remis en question les bases fondamentales de leur régime économique antérieur. Mais, ce bouleversement s'est fait dans deux directions d'ailleurs convergentes, dirigisme d'une part, nationalisations de l'autre. Le socialisme, force politique dominante à cette époque, qu'il fut collectiviste, réformiste ou chrétien, pensait que c'était la voie la plus directe pour instaurer la Démocratie économique, c'est-à-dire transférer la direction de l'économie des mains d'une catégorie sociale à celles de l'ensemble des citoyens.

Or, très rapidement, le dirigisme s'avéra, d'une part, assez dangereux pour un des fondements essentiels de la Démocratie occidentale, la liberté économique et, d'autre part, peu adapté à une période de prospérité économique. Quant aux nationalisations elles se révélèrent, à l'usage, assez décevantes, considérées sous l'aspect de la Démocratie économique ; par ailleurs, elles ne pouvaient être étendues à l'ensemble de l'économie sans là encore remettre en cause le régime économique lui-même. On comprend, dès lors, la désaffection certaine que connut à partir de 1950, l'idée d'une intervention active de l'Etat dans la croissance économique et la réaction libérale qui se produisit dans de nombreux pays européens.

A partir de 1960, au contraire, se produit un mouvement très net en faveur de la planification démocratique conçue comme le meilleur moyen d'obtenir une croissance harmonisée. Ceci résulta de la convergence de deux tendances nouvelles. La première poussait les formations socialistes à rajeunir leur conception de la Démocratie économique, ce qu'elles firent en donnant la première place non plus au dirigisme et aux nationalisations, mais à la politique de développement concertée. La seconde amenait les forces libérales à considérer la planification, non plus comme le symbole du collectivisme, mais au contraire, comme une méthode de gestion de l'économie particulièrement adaptée aux nécessités actuelles. Autrement dit, les premiers, au nom de raisons idéologiques, les seconds, au nom de l'efficacité et de la rationalité économique, se ralliaient à la programmation économique.

Or, en fait, et cette remarque vaut pour l'ensemble des pays occidentaux, la planification constitue à la fois un procédé technique et une idée politique et il est douteux que ces deux aspects puissent être séparés. La technique du plan indicatif,

pour jouer pleinement, exige une collaboration des forces économiques, c'est-à-dire en fait l'instauration d'un concert entre les pouvoirs publics et l'ensemble des producteurs c'est-à-dire, encore, la réalisation d'une certaine Démocratie économique. Dès lors, le fait d'admettre la planification, même à titre de simple méthode économique, entraîne d'une manière presque automatique la remise en cause de la répartition actuelle du pouvoir économique. On transfère obligatoirement le débat sur le plan idéologique et politique.

Finalement, la planification démocratique apparaît pour la plupart comme le seul moyen de concilier, d'une part, le maintien d'une décentralisation du pouvoir économique, ce que presque tous exigent et, d'autre part, la nécessité d'une direction rationnelle de l'économie jointe à la nécessité d'une démocratisation du pouvoir économique.

Les milieux politiques allemands sont-ils susceptibles de concevoir un jour la planification sous cet aspect ? Rien d'essentiel ne paraît s'y opposer.

En effet, résulte de ce qui vient d'être exposé que, tout d'abord, les milieux politiques occidentaux ont cessé de considérer la planification globale comme le symbole d'une économie de type collectiviste ; parmi ceux qui la préconisent, ni les Libéraux, ni les Démocrates chrétiens ne peuvent être soupçonnés de vouloir instaurer un régime économique du type soviétique. L'hostilité des Allemands ne peut donc être imputée qu'à une confusion, entretenue plus ou moins volontairement, entre programmation et planification impérative. Cette confusion peut s'expliquer en partie par la rigueur juridique en honneur outre-Rhin, mais la cause principale semble en être un manque d'information sur les méthodes de planification indicative. Or, cette lacune est en passe d'être comblée, notamment grâce à l'organisation de colloques réunissant responsables allemands et étrangers de la politique économique.

Par ailleurs, l'évolution que connaissent les autres pays de la Communauté européenne semble devoir intéresser plus ou moins prochainement l'Allemagne occidentale elle-même, et ceci pour plusieurs raisons.

En premier lieu, nous le verrons, la politique économique menée effectivement outre-Rhin diffère considérablement de ce que laisseraient présager les affirmations doctrinales de ses responsables. La doctrine de l'économie sociale de marché, d'ailleurs, se prête tout particulièrement à ces accommodements. Sa composante sociale permet en effet de justifier des interventions publiques ressemblant fort à une planification inavouée.

D'autre part, on enregistre depuis quelque temps un changement d'attitude de la part des milieux politiques allemands, qu'ils appartiennent à la C.D.U. ou au S.P.D.

Ainsi, M. Willy Brandt, dans une déclaration récente, demandait que la politique économique ouest-allemande soit davantage planifiée ; il rompait ainsi avec ses prises de positions précédentes (68). Son entrée au Gouvernement ne peut, dès lors, que constituer un facteur favorable à l'instauration en Allemagne fédérale d'une politique de développement plus ambitieuse.

Côté C.D.U., des prises de position telles que le retentissant Mémorandum de huit personnalités protestantes, publié en novembre 1961, et réclamant entre autres choses la poursuite d'objectifs économiques à long terme, restent encore des exceptions (69). Mais là aussi, on enregistre un changement d'attitude certain. Le Professeur Erhard lui-même, tout en maintenant son opposition à un plan de développement économique englobant l'ensemble de l'économie en était arrivé à accepter, et même à préconiser, une programmation à moyen terme des investissements publics (70). Quant aux libéraux, leur revirement est encore plus spectaculaire. Leurs liens avec la grande industrie et les difficultés que rencontre celle-ci dans certains secteurs (l'énergie en particulier) leur font maintenant préconiser une intervention beaucoup plus ambitieuse de l'Etat dans la croissance économique.

Tout ceci traduit donc, de la part des milieux politiques allemands, un net changement d'attitude. Il est sans nul doute prématuré d'affirmer que la classe politique d'outre-Rhin a aligné sa conception de la politique de développement sur celle qui est en honneur dans les autres pays. Des réticences demeurent, notamment en ce qui concerne la fixation d'objectifs à long terme aux branches de l'économie dépendant du secteur privé. Mais, dès maintenant, il paraît bien qu'il n'existe plus entre les milieux politiques des Six d'opposition insurmontable quant à ce qu'ils estiment être une politique de croissance compatible avec les principes de la Démocratie occidentale. Et le départ de M. Erhard, dont les conceptions doctrinales constituaient, en définitive, le principal obstacle à ce rapprochement, n'a d'ailleurs pas manqué de produire de rapides effets.

L'évolution enregistrée outre-Rhin peut d'ailleurs aboutir d'autant plus aisément que ni du côté de l'opinion publique, ni

(68) *Le Monde*, 3 juin 1966.

(69) « *Dem Volk die Wahrheit Sagen* », texte publié dans la « *Frankfurter Rundschau* », du 27 février 1962.

(70) « Je pose la question de savoir si les budgets annuels sont encore adéquats à notre situation présente. Est-ce que nous finançons réellement les dépenses publiques qui sont d'intérêt majeur ? Faisons-nous face aux nécessités de l'action gouvernementale à moyen et à long terme avec des budgets annuels ? Ne devrions-nous pas les incorporer dans des programmes pluriannuels qui eux aussi devraient être approuvés par le Parlement », Déclaration du Chancelier ERHARD, du 24 avril 1963 devant le Bundestag.

surtout du côté des forces économiques, n'existe d'opposition fondamentale à une politique globale de développement.

§ 2. — *L'opinion publique et la politique de développement planifiée.*

L'opinion dominant dans les six pays paraît se caractériser par les traits suivants : relatif désintéressement à l'égard du principe de la planification économique et position déterminée presque uniquement par les résultats concrets que l'on en attend.

1. — Il faut reconnaître, en effet, que le principe même d'une politique de développement agite beaucoup moins l'opinion publique que les milieux politiques ou économiques (71).

Ceci s'explique. En effet, l'idée de nationalisation ou celle de concurrence peuvent se traduire en termes assez simples, compréhensibles de l'ensemble des citoyens. De même, le principe de la planification impérative se comprend aisément : l'Etat fixe des objectifs, et ceux-ci s'imposent à l'ensemble des producteurs. Au contraire, la planification souple reste, il faut l'avouer, une notion assez complexe. Un programme fixant des objectifs très précis et dont on affirme qu'ils doivent être atteints sans pour autant recourir à des directives impératives est, à vrai dire, assez déroutant (72).

En dépit de ce facteur défavorable, un certain intérêt tend cependant à se manifester à l'égard des principes qui doivent animer la fonction de développement de l'Etat.

Ainsi, en France, une attention croissante est apportée par l'opinion publique à l'idée de plan. Ceci résulte, notamment, des divers sondages effectués à propos de la planification. En 1965, 32 % seulement des personnes interrogées déclarent ne pas avoir d'opinion alors qu'en 1964, 39 % s'abstenaient et en 1963, 52 % (73). Corrélativement la place qu'a prise la planification dans les déclarations et écrits des candidats aux élections les plus récentes, témoigne de l'écho rencontré par cette question auprès de l'opinion publique française.

En Allemagne fédérale, le problème se pose différemment ; la planification n'y a fait l'objet d'aucun sondage d'opinion, tout

(71) Il en va différemment, bien entendu, pour le contenu de cette politique.

(72) D'autres conceptions de la politique économique paraissent d'ailleurs aussi difficilement traduisibles pour l'opinion publique. Tel est le cas, notamment, de l'économie sociale de marché ainsi que l'admet le Professeur Erhard dans un discours prononcé à Vienne, le 8 février 1961. L. ERHARD, « *Une politique de l'abondance* », *opus. cit.*, p. 384.

(73) Résultats publiés dans la Rev. « *Entreprise* », n° 514 du 30 octobre 1965, p. 17. Nous retenons le postulat posé par cette revue, postulat selon lequel les réponses classées « sans opinion » correspondent à un certain manque d'intérêt de la part de leurs auteurs ; cette interprétation est évidemment la plus vraisemblable.

au moins à notre connaissance. Par contre, de nombreux sondages ont montré l'intérêt de la population pour la conception de la politique économique que préconise le Professeur Erhard (74). On peut toutefois se demander s'ils n'indiquent pas plutôt la satisfaction des personnes interrogées pour les résultats obtenus que l'attachement à un style d'intervention de l'Etat dans le domaine économique.

2. — En effet, la croissance, dans la mesure où elle conditionne l'amélioration de leur situation matérielle, préoccupe de plus en plus les individus dans les sociétés d'Europe occidentale. Cette préoccupation tend même à effacer toutes les autres en Allemagne occidentale, pays qui semble être tombé d'un excès idéologique dans un excès matérialiste. Dès lors, l'opinion publique réagit à l'égard d'une politique de développement beaucoup plus en fonction de l'efficacité de celle-ci qu'en raison de considérations de principe.

On comprend ainsi que l'opinion publique allemande se montre toute acquise aux principes de la « Soziale Marktwirtschaft » et, sinon hostile, du moins indifférente à la planification. Pour les Allemands, en effet, la politique menée depuis 1948 a conduit leur pays vers une expansion remarquable et leur a apporté une prospérité enviable. Mais, dès lors, la survenance de graves difficultés économiques (75) pourrait tout aussi aisément saper leur confiance dans les vertus du libéralisme et les convertir à l'idée d'une planification générale de l'économie.

En Belgique, de même, l'opinion publique paraît guidée beaucoup plus par l'espoir de voir la programmation apporter une solution efficace aux problèmes économiques de l'heure que par des considérations idéologiques.

Ainsi les Wallons sont-ils favorables à la planification de l'économie car ils en attendent des remèdes au vieillissement des industries implantées dans leur région. De même, les Flamands en espèrent-ils une accélération des travaux d'infrastructure nécessités par le rythme rapide de l'expansion économique sur le littoral.

A cette thèse, selon laquelle l'opinion publique réagirait devant la planification beaucoup plus en fonction de considérations économiques et matérielles que de mobiles idéologiques, un argument peut cependant être opposé. En effet, objectera-t-on, l'hostilité de l'opinion allemande à l'égard de la planification ne serait-elle pas dûe autant à son antipathie pour tout ce qui rappelle le collectivisme qu'au succès obtenu par la politique économique du Professeur Erhard ? De fait, il est indéniable que

(74) F. BILGER, *opus. cit.*, pp. 267 et s.

(75) Du type de celles que connaît actuellement l'industrie lourde de la Ruhr et qui ont entraîné, pour la C.D.U., un échec électoral sensible aux élections de 1966 du Land de Rhénanie-Westphalie.

l'anticommunisme des Allemands est largement à l'origine de leur opposition au principe d'une politique globale de développement. Mais, il est non moins certain que la confusion entre planification et collectivisme est volontairement entretenue dans leur esprit par les partisans du Libéralisme. Dans la mesure où la planification est compatible avec un régime libéral, et cela n'est guère contestable, l'hostilité de l'opinion allemande à l'idée de plan repose donc sur des bases faussées. Dès lors, il ne serait sans doute pas plus difficile aux responsables de l'information en Allemagne fédérale d'obtenir une révision de ce jugement qu'il le leur a été de le confectionner.

En définitive, l'opinion publique paraît bien ne jouer qu'un rôle mineur dans la détermination des principes devant guider la fonction de développement de l'Etat. Elle jugera de l'efficacité de la méthode arrêtée par les gouvernants en fonction des résultats obtenus, mais elle n'intervient pas préalablement pour donner son avis sur cette méthode.

Concernant la planification, ce désintéressement peut, à priori, sembler étrange puisque derrière l'aspect technique du Plan se dissimule une remise en question de la répartition actuelle du pouvoir économique. Mais en fait, cette réforme du pouvoir économique intéresse davantage les producteurs et leurs représentants que le peuple dans son ensemble. Et donc, conséquence logique, c'est beaucoup plus en fonction de l'attitude de ceux-là que va être déterminée la conception de la fonction de développement prévalant dans un pays.

§ 3. — *Les forces économiques et la politique de développement planifiée.*

Les organisations économiques et professionnelles sont évidemment les premières intéressées par la question de savoir si les nécessités d'une croissance harmonieuse exigent une planification globale de l'économie. Pour elles, cela a été souligné, l'enjeu est de taille : la planification, c'est à la fois une limitation de leur liberté d'action et une possibilité accrue de participer à l'élaboration des objectifs de croissance nationaux.

Pour toutes ces raisons, c'est à ce niveau qu'à notre avis se décide l'acceptation ou le refus du principe même de la planification. Certes, la décision d'élaborer ou non un plan global de développement est prise en théorie par les pouvoirs publics, en fonction du sentiment dominant au sein de la classe politique. En fait, cette décision a de grandes chances de rester lettre morte si les forces économiques n'acceptent pas de troquer une limitation de leur autonomie dans le domaine économique contre la participation au pouvoir économique qui leur est offerte en compensation.

L'attitude des forces économiques à l'égard de ce problème n'est pas uniforme. Les syndicats de salariés sont certes très attachés aux libertés économiques qui, pour eux, prennent surtout la forme de la liberté de discussion des salaires, temps et conditions de travail. Or, la planification, dans la mesure où elle n'est plus seulement quantitative, restreint forcément cette liberté. En particulier, la détermination par le plan d'une évolution optimum des salaires ou du temps de travail laquelle, si elle n'était pas respectée, pourrait compromettre les objectifs de production, doit en principe s'imposer aux organisations de salariés et limiter leurs revendications. Mais, en échange, leur est offerte une participation aux décisions économiques ce qui, en théorie, doit être pour eux l'élément déterminant puisque, si l'on excepte quelques tentatives de réforme de l'entreprise (cogestion en Allemagne occidentale, comités ou conseils d'entreprise dans la plupart des autres pays), le pouvoir économique leur échappe encore presque totalement.

Pour les organisations patronales, l'ordre des préoccupations apparaît exactement inverse. Dans la mesure où le chef d'entreprise reste, dans l'état actuel des choses, seul maître de la décision prise au niveau de la firme, le pouvoir économique lui appartient déjà largement. Dès lors, le problème qui va se poser aux employeurs est de savoir si les avantages tirés d'une participation à l'élaboration des décisions économiques de l'Etat (meilleure connaissance du marché, influence sur les mesures publiques d'aide ou de contrôle) compenseront le rétrécissement de leur liberté d'action dans le cadre de l'entreprise.

Pour ces raisons seront donc envisagées séparément l'attitude des syndicats de salariés et celle des organisations patronales (76).

I. — *La position des syndicats.*

A - TABLEAU SCHÉMATIQUE DE CETTE POSITION (77).

Dans les pays du Bénélux, l'unanimité est faite autour de ce type d'intervention de l'Etat dans la croissance. En Belgique, la Fédération Générale du Travail de Belgique (F.G.T.B.) d'orientation socialiste, qui avait inscrit depuis longtemps la planifi-

(76) L'attitude des organisations agricoles sera examinée en même temps que celle des organisations patronales de l'industrie et du commerce. Ceci est critiquable sans aucun doute. Par leurs conditions de vie, de nombreux agriculteurs sont beaucoup plus proches des salariés que du patronat. Malgré tout, ils disposent, quant à leur production, de pouvoirs que ne possèdent pas les salariés (même si ces pouvoirs sont bien atténués par rapport à ceux d'un chef d'entreprise industriel). Cet élément nous paraît déterminant.

(77) Sur ce point voir d'une manière générale O.C.D.E., « *Seminaire syndical international* », *op. cit.*

cation à son programme, a évidemment salué la mise sur pied du premier programme d'expansion belge. Mais celui-ci a recueilli l'approbation non moins franche de la Confédération des syndicats chrétiens (C.S.C.) dont la position était pourtant, au départ, beaucoup plus nuancée. De même, aux Pays-Bas, toutes les organisations syndicales ont-elles pris parti pour l'établissement de plans à moyen terme. Les deux principales confédérations syndicales, le N.V.V. socialiste et le K.A.B. (78) qui regroupe les travailleurs catholiques en ont même fait un des points importants de leur programme d'action commun. Au Luxembourg, enfin, les syndicats (79) réclament depuis un certain temps déjà l'institution d'un plan d'expansion à moyen terme.

En France, les grandes organisations ouvrières sont beaucoup plus partagées (80). Deux d'entre elles, la C.F.D.T. et la C.F.T.C. maintenue, sont non seulement favorables à une politique de développement à long terme mais, même, ont été en grande partie à l'origine du renouveau d'intérêt suscité par la planification démocratique dans la gauche française. Le rapport intitulé « pour une planification démocratique » présenté par M. G. Declercq au nom du Bureau confédéral de la C.F.T.C., en juin 1959, eut en effet, à cette époque, un retentissement considérable. La C.G.T.-F.O. accepte également le principe de la planification même si elle critique, pour des raisons assez diverses, et la conception qu'en propose la C.F.T.C. et l'utilisation qu'en font les pouvoirs publics actuels (81). Par contre, la principale centrale syndicale française, la C.G.T., contestant le régime économique lui-même, nie la possibilité d'une planification véritable en système capitaliste ; celle-ci n'est pour elle « pas autre chose que la politique économique que concertent entre eux les hommes du grand capital » (82). Cependant, cette attitude tend à devenir moins intransigeante en particulier sous l'influence de la tendance minoritaire conduite par M. P. Le Brun.

Les organisations syndicales italiennes (83), tout en manifestant une certaine perplexité à l'égard de la programmation économique, lui portent néanmoins un intérêt évident et, dans

(78) N.V.V. Nederlands Verbond van Vakvereenigingen - K.A.B. Nederland Katholieke Arbeidsbeweging.

(79) La Confédération générale du Travail du Luxembourg (C.G.T.L.), socialiste, et la Confédération Luxembourgeoise des Syndicats chrétiens (C.L.S.C.).

(80) V. J. BOISSONAT, « *Les idées économiques du monde ouvrier français* », Rev. d'Action populaire, 1961, p. 275.

(82) Rapport de M. Benoît FRACHON au 33^e Congrès confédéral de la C.G.T., 28 mai - 2 juin 1961.

(83) La Confederazione italiana dei sindacati dei Lavoratori (C.I.S.L.) de tendance chrétienne, l'Unione italiana del Lavoro (U.I.L.) socialiste, et la Confederazione generale italiana del Lavoro (C.G.I.L.) à majorité communiste constituent les trois grandes centrales syndicales italiennes.

l'ensemble, elles y sont favorables (84). La C.I.S.L. et l'U.I.L. dont le programme incluait depuis très longtemps l'institution d'une planification démocratique à laquelle elles seraient associées, sont évidemment acquises à l'expérience en cours en Italie. La C.G.I.L., elle-même, apparaît à cet égard moins réservée que la C.G.T. française. Elle est extrêmement critique sur le contenu du projet de programme, estimant que celui-ci favorise surtout « les grands monopoles » ; par contre, elle semble prête à accueillir avec faveur le principe même d'une programmation concertée dès lors que des garanties lui seraient données quant à sa participation effective à l'élaboration de la décision (85).

Nous achevons par l'Allemagne l'examen de l'opinion syndicale des six et celui-ci offre ici un intérêt capital lorsqu'on se souvient de l'attitude de la classe politique. A première vue, et contrairement à celle-ci, le syndicalisme allemand est assez favorable à l'élaboration d'un plan de développement. Il s'agit là d'ailleurs d'une revendication fort ancienne puisque, avant même que l'U.R.S.S. ait mis sur pied ses plans quinquennaux, les syndicalistes allemands proposaient de planifier l'économie en vue de réaliser la démocratie économique (86).

Cet attachement à la démocratie économique caractérise toujours l'attitude du Deutsche Gewerkschaft Bewegung (D.G.B.), confédération réunissant la presque totalité des syndicats allemands (87). Ainsi, le programme fondamental du D.G.B., adopté au Congrès confédéral extraordinaire de Dusseldorf en 1963, réclame « l'établissement d'un Plan-cadre sous la forme d'un bilan national » comprenant « les objectifs pour l'évolution économique au cours d'une période déterminée ». Les directives de celui-ci « s'imposeront aux organes chargés de la politique économique de l'Etat » et « fourniront les données nécessaires destinées à guider et à orienter les libres décisions dans les différents secteurs économiques et dans les établissements individuels de l'économie » (88).

Une certaine ambiguïté plane malgré tout sur les sentiments réels qu'éprouvent les syndicats allemands envers le principe de la politique de développement planifiée. En effet, le programme de Dusseldorf, s'il recommande l'établissement d'un plan économique, déclare par ailleurs que « toute économie nationale exige une planification dans le cadre d'un ordre basé sur le principe de la libre concurrence ».

(84) V. H. BARTOLI, Chronique de la pensée économique en Italie dans la Revue Eco et « *Atti del quinto convegno di studi di economia e politica del Lavoro. Programmazione e sindacato* », Rome, 1963.

(85) V. Le Monde, 21 avril 1965.

(86) V. G. LE FRANC, « *Les expériences syndicales internationales des origines à nos jours* », Aubier, Paris, 1952, pp. 192 et s.

(87) A la seule exception du Syndicat autonome des employés (D.A.G.).

(88) Traduction française du programme dans A. FRISCH, « *L'évolution du syndicalisme* », art. cité, p. 20.

Cela peut certes être interprété uniquement comme une manifestation d'hostilité à l'égard de toute planification impérative mais, on ne peut s'empêcher de noter dans les faits la modération avec laquelle les syndicats allemands revendiquent un plan de développement (89).

D'autre part, le D.G.B. possède une structure fédérale très accentuée et les syndicats associés disposent d'une large autonomie. Certaines organisations, en particulier la Fédération des Métaux, sont très nettement favorables à une intervention plus active de l'Etat dans la croissance économique ; mais nombreuses sont également celles qui adhèrent plutôt aux principes de l'économie sociale de marché tels qu'ils sont prônés par le Pr. Erhard.

En fait, il semble que les syndicats allemands soient actuellement partagés entre deux tendances. La première reste fidèlement attachée aux idées de démocratie économique et de participation, elle est donc favorable à la planification ; la deuxième, par contre, semble beaucoup plus attirée par la liberté de contestation, prenant en cela modèle sur le syndicalisme américain.

Cette modération et cette division des organisations syndicales allemandes font dire à certains que, finalement, et contrairement à leurs affirmations doctrinales, celles-ci sont beaucoup plus réticentes à l'égard de la planification que les centrales des cinq autres pays (90). Cela ne nous semble qu'en partie exact : en effet, les représentants syndicaux allemands, lorsqu'ils critiquent celle-ci, usent essentiellement de l'argument suivant, la politique de développement programmée ne serait en réalité favorable qu'au patronat, son principal effet serait la limitation de leur liberté de négociation des salaires (91). Or, cette position n'est nullement spécifique du syndicalisme allemand, elle caractérise l'attitude de l'ensemble des organisations de salariés à l'égard de ce problème.

B - EXPLICATION DE L'ATTITUDE DES SYNDICATS.

A l'égard de la politique de développement à long terme, les organisations de salariés paraissent mues par des motivations assez contradictoires. Ils en attendent beaucoup, moins pour des raisons idéologiques, d'ailleurs, que pour des raisons pratiques.

(89) Sur l'attitude des syndicats allemands à l'égard de la planification, v. O.C.D.E., « *Politique et croissance économique* », opus. cit., p. 13 ; F. BILGER, opus. cit., p. 276 ; A. FRISCH, « *Conceptions économiques et sociales en Allemagne Fédérale* », art. cit. ; O. VON NELL, BEUNING, « *Les syndicats, conceptions et réalités* », Rev. Documents, novembre-décembre 1962, p. 670.

(90) En particulier, le Rapport final du Séminaire syndical international, organisé par l'O.C.D.E., sur la programmation économique et sociale, en 1963, classe la République fédérale d'Allemagne dans les pays « plutôt défavorables à la programmation économique », et ceci à la suite de l'intervention du représentant du D.G.B., opus. cit.

(91) *Idem*, p. 25.

Néanmoins, ils craignent que la programmation n'entraîne une limitation trop importante de leur liberté d'action.

1) *Les craintes des syndicats.*

Un des traits caractéristiques de la planification moderne est, nous l'avons vu, d'englober l'évolution des revenus. Pour la plupart, les plans récents déterminent la progression des revenus jugée compatible avec l'accroissement de la production et de la productivité. Or, pour la majorité des syndicats, cette planification des salaires équivaut en fait à la suppression de leur liberté de négociation.

Ce point de vue est prédominant, nous l'avons vu, en R.F.A. ; il l'est aussi en Italie, pays dans lequel les syndicats restent très attachés à leur pouvoir de contestation.

En France, si l'on met à part la C.G.T., hostile à toute politique des revenus dans un régime capitaliste, les autres syndicats, y compris la C.G.C., sont très réservés, même s'ils dissimulent leur opposition de principe derrière des arguments techniques ou pratiques souvent d'ailleurs très valables (crainte de voir une planification des revenus se limiter aux seuls salaires, difficulté de connaître les revenus non salariaux). De toutes les centrales syndicales françaises, seule la C.F.D.T. y serait plutôt favorable, tout en l'assortissant de nombreuses conditions. Cette attitude se retrouve en Belgique où l'on souligne surtout le risque qui existe, dans le cadre d'un plan simplement indicatif, de voir certaines des parties au contrat de développement ne pas respecter leurs obligations. Dans tous ces pays, la plupart des organisations de salariés font d'ailleurs remarquer que la planification des revenus, outre les difficultés qu'elle soulève, n'est nécessaire ni à la réalisation de la croissance, ni à celle d'une répartition plus juste des fruits de celle-ci (92).

Seuls les syndicats néerlandais ne se joignent pas à ce chœur. Pour comprendre ceux-ci, il convient de rappeler qu'aux Pays-Bas, une politique des revenus dirigiste a été mise en place dès la Libération. Or, devant l'amélioration de la situation de l'emploi, les organisations de salariés souhaitent, depuis plusieurs années, un assouplissement de cette politique et, pour cela, se montrent favorables à une programmation à moyen terme des revenus dans le cadre plus général d'un plan de développement. Pour les syndicats néerlandais, en effet, l'inclusion de la politique des revenus actuelle (à court terme) dans une perspective plus longue et plus globale serait bénéfique car l'accent serait

(92) « Si on désire opérer une véritable redistribution du revenu national, il existe déjà des instruments qui, transformés ou améliorés, pourraient déjà remplir cet office. Citons la sécurité sociale et la fiscalité ». Déclaration de M. VENTEJOL (C.G.T.-F.O.) au Séminaire syndical international sur la programmation - O.C.D.E., *opus. cit.*, p. 51.

alors mis davantage sur les problèmes de main-d'œuvre et de formation professionnelle.

Cette position est néanmoins très isolée et l'opinion générale reste nettement réservée. Cela s'explique puisque la planification des revenus et l'engagement pris par les syndicats de respecter les objectifs du plan en ce domaine semblent être le prix qu'on leur demande en échange des avantages qu'ils peuvent retirer de la mise en place d'une politique globale de développement.

2) *Les avantages attendus.*

Les raisons idéologiques traditionnelles invoquées par les syndicats conservent encore une large part dans leur argumentation en faveur de la planification.

S'ils n'en attendent plus que rarement une remise en cause du régime économique occidental dans ses caractéristiques fondamentales, les thèmes de démocratie économique et de plan restent le plus souvent associés dans les programmes syndicaux. Cette idée d'un transfert du pouvoir économique de la minorité des propriétaires à l'ensemble des producteurs est partagée par la presque totalité des organisations de salariés (93). Celles-ci, en effet, insistent sur l'intérêt qu'il y a pour elles à participer à la prise de décision économique dans les grands domaines qui leur échappent actuellement, orientation de la production, logement, etc... c'est-à-dire tous ceux sur lesquels elles ne peuvent peser par le biais des négociations collectives.

Mais, si cet aspect ne doit pas être sous-estimé, il semble que l'attitude des syndicats soit guidée, de plus en plus, par des raisons d'ordre pratique. Un certain scepticisme, quant à l'efficacité de leur participation au pouvoir économique dans le cadre de l'élaboration d'une politique de développement, semble même percer chez certains.

Dès lors, le ralliement des syndicats à la planification paraît largement motivé par la confiance qu'ils lui accordent en tant que méthode à suivre pour atteindre le taux maximum d'expansion et surtout une correction effective des déséquilibres entraînés par la croissance. Le problème de l'emploi, et la sécurité qui en ce domaine peut résulter de l'établissement d'un programme à long terme, retient particulièrement leur intérêt.

*
* *

(93) L'opinion d'un syndicaliste français, M. SOULAT (C.F.T.C.), émise au cours des discussions sur la programmation tenues dans le cadre du séminaire organisée par l'O.C.D.E., semble bien résumer l'opinion des organisations de salariés à cet égard : « Le pouvoir économique est toujours détenu par une minorité et la planification, précisément, doit avoir pour but d'opérer des transferts dans le pouvoir de décision », *opus. cit.*, p. 17.

En définitive, il semble possible de résumer ainsi l'attitude des syndicats devant la planification : ceux-ci, favorables au principe même d'un plan de développement, restent assez hésitants quant à ses conséquences. La participation au pouvoir économique qu'on leur offre les tente, ils la revendiquent d'ailleurs très fermement, mais ils aimeraient être certains que leur voix sera entendue et, surtout, ils craignent de faire un marché de dupes en aliénant partiellement leur liberté de négociation dans le domaine des salaires et des conditions de travail. Autrement dit, ils sont tout acquis à l'idée d'un plan qui assure une expansion dynamique et, par là-même, le plein-emploi, mais ils souhaiteraient que la liberté fut maintenue dans le domaine des salaires. Or, l'expérience du IV^e Plan français, de même que la révision du V^e Plan qui, en 1968, a dû faire suite aux accords de Grenelle, ont montré que l'expansion et l'évolution des revenus devaient être reliées très étroitement. Il existe ici un problème certain dont la solution paraît devoir être recherchée, tout d'abord, par des moyens techniques, perfectionnement des méthodes d'information sur l'évolution de tous les revenus, etc. Mais, finalement, n'est-ce pas de l'efficacité de leur participation à l'élaboration du plan que dépendra surtout l'adhésion des syndicats à la planification globale et le rétablissement d'une confiance minimum entre les partenaires sociaux ?

II. — *La position des organisations patronales.*

Alors que l'attitude des syndicats au sein de chaque pays reste fort diversifiée, en raison du pluralisme idéologique régnant au sein de la représentation des salariés, les employeurs présentent à l'égard du problème de l'intervention de l'Etat dans le développement économique un front beaucoup plus uni.

Cependant, si l'opinion du patronat offre une certaine uniformité, deux nuances importantes doivent être apportées à cette constatation, l'une concerne l'attitude du patronat allemand, l'autre celle des organisations d'exploitants agricoles.

A - TRAITS GÉNÉRAUX DE L'ATTITUDE PATRONALE.

En schématisant, l'opinion du patronat à l'égard de la planification semble avoir suivi un chemin absolument inverse de celui des syndicats. Alors que ceux-ci, initialement favorables au principe d'une économie planifiée, se montrent perplexes quant à ses conséquences pratiques dans le contexte du régime économique actuel, les organisations d'employeurs, primitivement hostiles pour des raisons de principe à toute programmation, en deviennent peu à peu partisans.

1) *L'hostilité idéologique.*

Sur le plan doctrinal, le patronat des six pays de la Communauté européenne reste, dans l'ensemble, acquis aux principes du libéralisme économique, même si cette attitude s'est notablement assouplie depuis un quart de siècle. Cela est si vrai que le patronat français, lequel a cependant collaboré pendant une vingtaine d'années à l'expérience française de planification, n'a pas hésité, dans sa déclaration en 14 points du 19 janvier 1965, à réaffirmer son attachement au laissez-faire et à condamner l'intervention accrue de l'Etat dans le domaine économique.

Cette position se comprend puisque, dans le régime économique actuel, encore largement influencé par les doctrines libérales, le chef d'entreprise reste maître d'une grande part du pouvoir économique. Or, un accroissement de la planification ne peut que limiter ses prérogatives.

De cette attitude de principe découle donc une hostilité à l'intervention accrue de l'Etat dans l'expansion économique. Pour le patronat, cette intervention est condamnable car elle ne peut se faire qu'aux dépens de la liberté d'entreprise, de la liberté de consommation et même, argument plus surprenant, de la liberté de discussion avec les syndicats (94).

En effet, et pour ne prendre que l'exemple de la France, la planification des revenus fait l'objet, non seulement de réticences de la part des syndicats, mais encore de l'opposition absolue de la Confédération des Petites et Moyennes entreprises et de la méfiance du C.N.P.F. et des Chambres de Commerce. Seul, le Centre des Jeunes Patrons s'y rallie sans trop de réserve. Le patronat hollandais, lui-même, en repousse le principe. Il a réclamé très tôt un retour à la liberté dans ce domaine, bien que ce libéralisme se traduisit alors par des hausses de salaires. En fait, si l'on se base sur l'exemple néerlandais, on s'aperçoit que la politique des salaires, théoriquement favorable au patronat, se retourne contre celui-ci dès que des tensions apparaissent sur le marché de l'emploi et qu'en conséquence se développe une surenchère clandestine entre les différents employeurs.

Cet attachement aux libertés économiques traditionnelles est cependant remis peu à peu en question. Un effort de rénovation idéologique est entrepris par une fraction du patronat. Pour celle-ci, représentée en France par le Centre des Jeunes Patrons, la planification indicative est un des piliers du nouveau régime

(94) A cette argumentation générale s'ajoutent, dans certains pays, des raisons supplémentaires d'hostilité à la planification. Ainsi, en Italie, le patronat du Nord a-t-il été longtemps rebelle à toute tentative de programmation, celle-ci ne pouvant, selon lui, qu'asseoir une emprise accrue de la bureaucratie romaine. Or, depuis la période mussolinienne, les industriels du Nord conservent, à l'égard de l'Administration centrale, un ressentiment assez vif.

économique qui doit, dans les sociétés occidentales, se substituer au libéralisme classique.

Mais il serait abusif de prétendre que l'acceptation actuelle de la programmation économique par l'ensemble du patronat soit le fruit de cette recherche doctrinale. Il semble plutôt que les chefs d'entreprise aient pris conscience des avantages techniques que présente la mise sur pied d'une politique globale de développement.

2) *L'acceptation pour des raisons techniques.*

Le premier des avantages que le patronat ait découvert à la programmation économique, c'est l'accroissement considérable de l'information qui en découle. Et ceci permet de limiter considérablement les risques inhérents à toute décision d'investir. Ces risques avaient déjà incité les grandes entreprises à effectuer leurs propres prévisions à long terme, à lancer des études de marché, etc... Mais ces prévisions étaient très incomplètes et, par là-même, aléatoires. Le plan de développement leur offre, au contraire, les avantages d'une étude de marché englobant l'ensemble de l'économie nationale et dont les prévisions reçoivent la caution des pouvoirs publics. Dès lors, on conçoit que, parmi tous les aspects de la politique de développement, ce soit cet établissement de prévisions à long terme qui recueille le principal soutien des organisations patronales et des responsables des grandes entreprises (95). Pour certains même, la fixation d'objectifs, assortis de mesures d'incitation, s'avérerait totalement superflue.

Mais, si les préférences du patronat vont vers la simple prévision économique, il accepte néanmoins, dans l'ensemble, la programmation proprement dite car il y voit deux intérêts supplémentaires.

Tout d'abord, la planification lui offre le moyen de peser sur les décisions économiques de l'Etat. Certes, la participation au pouvoir économique préoccupe moins les chefs d'entreprise que les syndicats dans la mesure où ils en sont déjà largement les maîtres. Toutefois, bien que nombreux soient ceux d'entre eux qui le déplorent, l'emprise de l'Etat sur l'économie s'affermir chaque jour davantage : l'activité des entreprises privées est de plus en plus conditionnée par les décisions prises par l'Etat en matière de fiscalité, de crédit, d'infrastructures, de marchés publics, etc... De plus, c'est en fonction des orientations du Plan que va se voir déterminée l'aide publique accordée à

(95) Le fait que les P.M.E. soient beaucoup plus réservées que l'ensemble du patronat à l'égard de la planification s'explique, en partie, par des raisons techniques. En effet, dans les secteurs où elles prédominent (commerce, petite industrie de consommation) toute prévision s'avère aléatoire : la planification ne présente donc que des avantages réduits.

chaque entreprise prise individuellement, notamment dans le cadre des contrats de programme qui peuvent, éventuellement, être conclus. Dès lors, la possibilité ainsi offerte d'influencer officiellement les décisions des pouvoirs publics présente, pour les employeurs, un avantage que soulignent, en particulier, les organisations belges et françaises.

D'autre part, la discussion commune entre syndicats de salariés et représentants patronaux, à laquelle donne lieu l'élaboration d'un plan, paraît à ces derniers un moyen fort efficace de limiter les revendications des salariés. En effet, celles-ci, qu'elles concernent les salaires ou la durée du travail, sont alors replacées dans le cadre général de l'évolution économique. Elles peuvent ainsi être confrontées avec les objectifs généraux de production ainsi qu'avec les vœux concernant les investissements sociaux (logement, éducation, etc...). Dès lors, c'est au nom des nécessités du développement et de la rationalité des choix économiques que les employeurs peuvent s'opposer ensuite aux revendications (96). Cette position est très confortable auprès de l'opinion publique et elle doit, en principe, recueillir l'encouragement des pouvoirs publics. Ces avantages le disputent, dans l'esprit du patronat, aux inconvénients que présente une planification des revenus en période de tension sur le marché de l'emploi.

Pour toutes ces raisons, les organisations d'employeurs, faisant taire leur répugnance initiale, semblent actuellement accepter l'idée de programmation économique. Mais ce n'est là que le schéma général de l'attitude patronale et il apparaît indispensable de le nuancer quelque peu.

B - LES OPINIONS DIVERGENTES.

A cette faveur tempérée des organisations patronales à l'égard du principe d'un plan global de développement, deux exceptions importantes peuvent être apportées. D'une part, les chefs d'entreprise allemands se montrent beaucoup plus réservés que ceux des autres pays ; d'autre part, et à l'inverse, les organisations agricoles acceptent plus facilement la planification que ne l'ont fait les industriels.

1) *L'attitude des organisations patronales de la R.F.A.*

Celles-ci semblent guidées par deux types de considérations, les premières d'ordre historique, les secondes d'ordre pratique.

En effet, la planification économique dont l'Allemagne a fait l'objet sous le règne du national-socialisme semble avoir laissé

(96) V. comme illustration de cette attitude l'éditorial du Bulletin de la Fédération des Industries belges du 10 oct. 1963.

au sein du patronat allemand de fort mauvais souvenirs (97). Par ailleurs, l'économie sociale de marché du Pr. Erhard recueille le soutien de l'ensemble des industriels ce qui, à priori, se comprend puisque cette conception est basée sur le respect absolu de la liberté d'entreprise.

On s'explique ainsi l'opposition affichée par une grande partie des employeurs à l'égard de la planification, opposition si catégorique que le D.G.B. se voit accusé de totalitarisme pour son programme de démocratie économique, pourtant fort modéré (98).

Toutefois, on ne saurait prétendre que l'attitude du patronat soit uniformément hostile. En effet, les employeurs allemands se répartissent entre trois grandes organisations (99). La B.D.I. (Bundesverband der Deutsche Industrie) réunit les industriels allemands ; ceux-ci appartiennent en même temps à la B.D.A. (Bundesverband der Deutsche Arbeitgeber), cette dernière ayant le monopole des questions sociales (y compris les problèmes de salaires). Une troisième organisation, le D.I.H.T. (Deutscher Industrie und Handelstag) regroupe les Chambres de Commerce et d'industrie. Dans cette dernière prédominent les chefs d'entreprises commerciales.

Or, si la D.I.H.T. ratifie sans réserve les conceptions économiques du Pr. Erhard et, en particulier, son opposition à toute planification économique, il semble au contraire que la B.D.I. connaisse l'évolution de l'ensemble du patronat européen. Hostile au départ, pour des raisons idéologiques, elle prend conscience peu à peu de l'intérêt que représenterait l'existence d'un programme de développement pour l'élaboration des décisions, d'investissements (100).

Par ailleurs, le ralentissement considérable qu'a connu l'expansion économique allemande en 1961-1962 et les difficultés que rencontrent toujours certains secteurs semblent entraîner

(97) « La planification de 1933-1945 a été totale, aussi avons-nous une attitude réticente et hésitante vis-à-vis de cette conception. Nous avons l'attitude de « l'expert brûlé », si je puis traduire cette expression allemande. La planification nous fait horreur ». Propos de M. BRUNNER, dirigeant de la D.I.H.T. (Cité dans N.E.D., n° 3030, du 15 avr. 1964, *Les projets de programmation européenne* »).

(98) J. PARODI, « Le patronat et le D.G.B. », Documents, Rev. des questions allemandes, sept.-oct. 1962 ; V. également pour un exposé complet des arguments habituellement utilisés par le patronat, le discours de M. G. VON KALKENHAUSEN, Président de la Chambre de Commerce Franco-allemande, dans R.P.P., sept. 1963, p. 10.

(99) V. E. G. ERDMANN Jr., « Organisation et rôle des associations d'employeurs de la R.F.A. », Rev. internat. du Travail, 1958, juil.-déc., p. 589.

(100) « Nous devons nous abstenir de voir un Belzebuth socialiste dans chaque prévision de planification ; nous devrions y voir, au contraire, une chance de frayer la voie à une expansion plus stable et comportant une marge d'erreur très réduite, tout en sauvegardant les institutions libérales ». Opinion actuelle de la B.D.I., cité dans N.E.D., n° 3080, 15 avr. 1964, « *Les projets de programmation européenne* ».

une évolution qui touche jusqu'aux organisations les plus acquises aux principes de l'économie de marché. Ainsi, dans un document publié en 1963 (101), la D.I.H.T. a reconnu, non seulement la nécessité d'une programmation des dépenses publiques dans la longue période, mais également l'intérêt des prévisions faites pour l'ensemble de l'économie, à condition que celles-ci soient l'œuvre d'experts indépendants et non de l'Etat. De même, elle admet que soit mise sur pied une politique structurelle destinée à corriger les déséquilibres trop accentués.

Ainsi, s'il est exagéré d'affirmer que l'ensemble du patronat allemand est désormais acquis au principe d'une planification souple de l'économie, il semble bien, à considérer son changement d'attitude actuel, qu'il ne s'opposerait nullement à une intervention plus active de l'Etat dans la croissance économique. Il est prévisible que, dans un avenir plus ou moins lointain, les employeurs allemands aligneront leur position sur celle de l'ensemble du patronat européen.

2) *L'attitude des organisations agricoles.*

Celles-ci, qui ne possèdent d'influence véritable qu'en France, en Italie et en Allemagne, accueillent l'intervention active de l'Etat en faveur d'une croissance *harmonisée* avec beaucoup plus de faveur que les milieux industriels et commerciaux.

Cela ne peut surprendre. Certes, les agriculteurs sont, en principe, des entrepreneurs ; en conséquence, leur attachement à la liberté d'entreprise devrait être identique à celui de l'ensemble du patronat. Mais, d'une part, et ce n'est plus à démontrer, la liberté dont disposent les agriculteurs n'est que théorique, vu la faible dimension de la majorité des exploitations agricoles. D'autre part, le secteur agricole apparaît comme la principale victime de la croissance économique. Sa part dans le produit national brut décroît continuellement et le revenu moyen des agriculteurs s'écarte de plus en plus de la moyenne nationale.

Il n'est pas surprenant, dès lors, que les agriculteurs soient tout acquis à une intervention de l'Etat en leur faveur et donc à un rôle actif de celui-ci dans le domaine économique.

Malgré cela, l'indifférence à l'égard de la planification économique a longtemps caractérisé leur attitude. La politique qu'ils réclamaient de l'Etat se situait surtout dans le court terme, soutien des prix agricoles, mesures fiscales, etc... Ce n'est que récemment que les organisations rurales, surtout sous l'influence de leurs éléments les plus jeunes, ont pris nettement parti pour une politique de développement à long terme (même s'ils entendent la limiter au domaine agricole comme le font les organisations allemandes).

(101) O.C.D.E., « *Croissance et politique économique* », opus. cit., p. 12.

Ce changement d'attitude résulte de ce que, peu à peu, les organisations agricoles prennent conscience que les graves difficultés que connaît leur secteur ne peuvent être résolues au seul moyen d'expédients, tels que le soutien des prix, mais nécessitent une réforme de structure à long terme. Or, la planification devenant qualitative et s'attachant autant à la correction des déséquilibres dûs à la croissance qu'aux objectifs globaux de production, celle-ci offrait un cadre tout choisi pour la mise en œuvre de cette politique structurelle et d'une action de rattrapage des revenus agricoles.

On comprend ainsi qu'à la suite des agriculteurs français, l'ensemble des organisations professionnelles des six pays de la Communauté européenne regarde désormais avec faveur la politique de développement économique à long terme.

*
* *

Les forces économiques des six pays semblent donc, en général, bien disposées à l'égard du principe d'une planification de l'économie.

Il existe, évidemment, une certaine ambiguïté derrière cette acceptation quasi-unanime. La politique de développement économique souhaitée par les syndicats de salariés n'est nullement celle dont rêve le patronat. D'une manière plus générale, il faut bien admettre que les forces économiques, si elles sont fort intéressées par l'offre de participation à l'élaboration de la politique d'expansion qui leur est faite, se montrent beaucoup plus réticentes quant à l'abandon qu'elles devraient faire d'une part de leurs prérogatives. Cette attitude, si elle est contraire à l'esprit de l'économie concertée, se comprend aisément. Même en laissant de côté la part de marchandage qu'elle renferme, il existe chez les groupes une certaine appréhension devant l'inconnu, une crainte évidente de faire un marché de dupes. Ceci ne peut être dissipé que par la recherche de procédures aptes à rétablir leur confiance, tout en maintenant à l'Etat son rôle d'arbitrage.

Cette réserve faite, il semble que le principe d'une intervention de l'Etat dans le développement économique soit admis par les six pays. Cette intervention est conforme aux chartes fondamentales : celles-ci, même si elles ne la recommandent pas d'une manière expresse comme le font les Constitutions française et italienne, ne la prohibent nullement. Elle est d'autre part acceptée, ou en voie de l'être (nous pensons ici à l'Allemagne fédérale), par l'ensemble de l'opinion.

Ceci explique que, dans aucun des six pays, les pouvoirs

publics ne soient restés passifs en face des problèmes que soulève l'expansion. C'est à la description de ces interventions de l'Etat et surtout à l'analyse de leur ambition qu'il convient maintenant de s'attacher ; il y a là, en effet, le préalable indispensable à la compréhension des problèmes que pose la fonction de développement à la démocratie occidentale.

CHAPITRE II

LE CONTENU DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES SIX PAYS.

Il n'est nullement question d'entreprendre ici une description détaillée de la politique poursuivie par les six pays pour dominer leur développement économique. Ce serait inutile autant que fastidieux. Il convient plutôt de définir le style que revêt l'intervention des pouvoirs publics à l'égard de la croissance.

En effet, s'il ne fait aucun doute que l'expansion économique soit un des objectifs communs à l'ensemble des sociétés occidentales, s'il est bien certain, nous pensons l'avoir démontré, que le principe d'une intervention de l'Etat dans ce domaine ne soit guère contesté, il n'en reste pas moins que les pouvoirs publics conçoivent leur action sur la croissance selon des modèles et avec une ambition variant considérablement.

Cette différence de style s'explique aisément.

En premier lieu, le développement économique ne pose pas aux différents Etats des problèmes identiques. L'exemple de l'Italie le démontre. Dans ce pays, en effet, l'obstacle majeur à une croissance harmonieuse et plus dynamique résulte du déséquilibre économique existant entre le Nord et le Sud et, plus précisément, du sous-développement caractérisé de certaines régions du Mezzogiorno, Sardaigne, Calabre, etc... L'aspect spatial de la politique de développement y sera donc prédominant et caractérisera, ainsi que nous le verrons, l'ensemble de l'action de l'Etat dans le domaine qui nous préoccupe.

Les facteurs institutionnels jouent également d'une manière sensible. L'Administration française, héritière d'une longue tradition centralisatrice, hésitera moins devant des interventions ambitieuses qu'une autre. Au contraire, le Fédéralisme, ou même une décentralisation assez poussée du type italien, constituent des obstacles non négligeables à l'élaboration d'une politique de développement globale.

Enfin, le principe d'une action à long terme en faveur de l'expansion, bien qu'accepté d'une manière à peu près générale, ne reçoit pas, nous venons de le voir, un accueil identique dans les six pays. En particulier, l'idée d'une planification globale de l'économie rencontre encore des réticences qui ne peuvent manquer de se traduire dans les faits.

Dès lors, il n'est pas surprenant, si l'on examine le contenu des politiques effectivement mises en œuvre par les six pays, de constater des nuances sensibles. Dans certains, les pouvoirs publics limitent leur intervention à des actions isolées concernant soit un secteur donné, soit un problème spécifique tel que, par exemple, le développement régional. Dans d'autres, au contraire, ils organisent leur politique autour d'un plan englobant toute l'activité économique.

Cette recherche de l'unité, cette ambition de rassembler selon une vue cohérente les différentes interventions de l'Etat ce souci d'influencer l'expansion prise globalement, et donc d'agir sur l'activité économique privée, nous paraissent être les éléments qui, par leurs incidences institutionnelles et politiques, doivent être retenus pour caractériser le style d'une politique d'expansion. En effet, l'organisation de la fonction de développement doit être conçue de façon totalement différente selon que celle-ci affiche ou non cette ambition. Les problèmes de coordination, la recherche de l'adhésion des forces économiques, et le souci de faire partager à l'ensemble du corps social les préoccupations des gouvernants en ce qui concerne la croissance économique, varieront totalement selon que l'Etat se borne à surveiller l'évolution économique, n'intervenant que sur les points où se révèle une tension insupportable, ou bien, qu'à l'inverse, il fasse de l'expansion son affaire et fixe à l'ensemble de l'activité économique des objectifs cohérents.

Si nous retenons ces critères, l'Europe des Six apparaît scindée en deux blocs, le premier regroupant l'Allemagne occidentale et les Pays-Bas, le second les autres membres de la Communauté.

Section I. — La politique de développement des pays dépourvus d'un programme global d'expansion.

L'Allemagne et les Pays-Bas ont en commun de ne pas avoir actuellement de Plan d'expansion fixant des objectifs à moyen terme à l'ensemble de l'activité économique nationale. Mais, ces deux pays n'en ont pas moins adopté, quant à la poursuite du développement économique, des méthodes sensiblement différentes ; il est donc nécessaire d'étudier séparément la politique de croissance mise en œuvre par chacun d'eux.

§ I. — *La politique de développement de la R.F.A.*

Bien qu'il soit aventureux de prétendre schématiser en une phrase un sujet aussi complexe, l'intervention des pouvoirs publics de la République Fédérale dans le domaine de la croissance économique se présente ainsi : assurément très loin du modèle libéral, vanté par le Professeur Erhard, elle n'en a pas moins, jusqu'à présent, montré une timidité dont on ne trouve guère d'équivalent à l'égard de la politique globale de développement à long terme. Toutefois, il est certain que la politique Ouest-allemande subit, depuis quelques années, une évolution parallèle à celle que nous avons enregistrée dans l'opinion des milieux politiques et économiques.

I. — *Traits généraux de la politique économique allemande.*

On ne peut manquer d'être surpris, à l'examen du rôle effectif de l'Etat dans le domaine économique, de constater que celui-ci s'écarte sensiblement de l'image qu'en propose volontiers les dirigeants actuels.

Ce fait, souligné par tous les auteurs étrangers qui se sont penchés sur la politique économique allemande, a conduit la plupart d'entre eux à affirmer que le libéralisme économique d'Outre-Rhin constituait un mythe (1).

Sur quoi se fonde ce démenti ?

Il résulte tout d'abord de la structure de l'économie allemande. Celle-ci se caractérise, en premier lieu, par l'extrême concentration des entreprises et l'existence de tout un système d'ententes. Celui-ci, officiellement combattu, n'en subsiste pas moins dans les faits, ce qui rend évidemment assez illusoire la liberté de concurrence. D'autre part, et ce fait mérite d'être noté car il constitue un élément favorable à l'introduction de la planification en Allemagne occidentale, le secteur public y occupe une place considérable. 30 % du produit national, et cela sans compter la Sécurité Sociale, passent par son intermédiaire (2). Le pourcentage du capital social détenu par ce secteur, héritage et du Troisième Reich et des confiscations d'après guerre, atteint, pour ne citer que quelques exemples, 40 % pour les charbonna-

(1) V. A. PIETTRE, « *L'économie allemande est-elle vraiment libérale ?* », Rev. « Jeune Patron », n° 156, juin-juillet 1962, p. 23 ; J. HOUSSIAUX, « *Quelques aperçus sur l'évolution du pouvoir économique en Allemagne fédérale* », Rev. éco., 1962, p. 439 ; A. FRISCH, « *Le mythe libéral et la réalité allemande* », Rev. Documents, janv.-févr. 1962, p. 133.

(2) Chiffres cités par A. G. DELION, « *Entreprises publiques et Communauté économique européenne* », Rev. du Marché commun, 1966, p. 67 ; V. aussi C.E.P., « *Les entreprises publiques dans la Communauté économique européenne* », Dunod, 1967.

ges, 36,7 % pour le minerai de fer, 62 % pour l'énergie électrique, 27 % pour la construction navale, 62 % pour les Banques, etc... (3).

Par ailleurs, et cela surtout nous intéresse, la politique suivie par les pouvoirs publics de l'Allemagne fédérale s'inspire tout autant du dirigisme que du libéralisme. Ceci est flagrant en matière de prix où subsiste un réseau serré de réglementations et contrôles. Cet aspect de la politique économique allemande est si surprenant que l'on peut, avec un auteur allemand, se poser la question de savoir « si l'affirmation démonstrative de la liberté économique n'est pas un antidote indispensable contre une réglementation trop autoritaire » (4).

Un dernier fait témoigne enfin de l'influence profonde des pouvoirs publics allemands sur l'économie, l'importance des investissements publics, dont le montant global dépasse celui des investissements publics français d'environ 1/3 en moyenne.

Il semble donc parfaitement erroné de prétendre que l'Etat et les collectivités publiques se contentent du rôle effacé qui devrait être le leur dans le domaine néo-libéral. Leur intervention dépasse amplement le simple maintien des mécanismes de concurrence. Et cependant, les pouvoirs publics allemands restent extrêmement timides à l'égard de l'action à long terme sur la croissance. Certes, et nous allons nous attacher à le démontrer, les exemples d'interventions à long terme ne manquent pas Outre-Rhin, mais elles sont limitées ; surtout, bien qu'il s'y rencontre désormais une planification pluriannuelle des dépenses publiques fédérales, il n'y existe toujours pas de programmation globale assignant certains objectifs à l'ensemble de l'économie.

II. — *Les interventions limitées à des domaines précis de croissance.*

A - L'ACTION SUR LES FACTEURS DE LA CROISSANCE.

1. — C'est à l'égard des facteurs humains de la croissance que l'intervention des pouvoirs publics s'est, sans doute manifestée avec le plus de dynamisme. Cela s'explique par la gravité du problème devant lequel s'est trouvée l'Allemagne, après la guerre, en raison de l'afflux des réfugiés provenant des régions de l'Est ; la lutte contre le chômage, qui atteignait 7 % de la population active en 1950, a constitué un des facteurs essentiels

(3) V. A. PIETTRE, art. cité - N.E.D., n° 2603, 2 déc. 1959 - O.C.D.E., « Croissance à politique économique », op. cit., pp. 28 et s. ; A. FRISCH, « Regards sur la réalité économique et sociale de l'Allemagne fédérale », Bull. S.E.D.E.I.S., Etudes, n° 783, 1^{er} avril 1961.

(4) V. A. FRISCH, « Conceptions économiques et sociales en Allemagne fédérale », art. cité. p. 16.

du développement de ce pays. Dans ce but, ont été lancés plusieurs programmes à moyen terme, programmes concernant le plus souvent un secteur ou une région donnée et financés par le Gouvernement fédéral mais aussi par les Länder et autres collectivités publiques (5).

Par contre, dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, il n'existe aucune intervention à long terme au niveau de la Fédération. En effet, ces matières sont du ressort exclusif des Länder, lesquels sont totalement maîtres de leur politique d'investissement dans ce secteur. Depuis quelques années, toutefois, une coordination de ces politiques tend à s'instaurer. Ainsi, des perspectives sur le développement des besoins entre 1961 et 1970 ont été établies par la Conférence permanente des Ministres de l'Education. Ce document, s'il doit guider les décisions prises en matière d'investissements scolaires, ne constitue pas, cependant, un programme à long terme.

2. — L'action du pouvoir fédéral sur l'innovation, c'est-à-dire essentiellement la politique de la recherche scientifique, ne revêt pas en Allemagne occidentale une importance de premier ordre. D'une part, cette matière est placée par l'article 74-13° de la Loi fondamentale dans le domaine de compétence concurrente, ce qui constitue un handicap certain pour une action vigoureuse tant des Länder que de la Fédération ; d'autre part, des raisons politiques ont considérablement freiné la recherche dans le double domaine de l'espace et de l'atome. Dès lors, il n'est pas surprenant de constater que l'encouragement à la recherche scientifique est surtout l'œuvre du secteur privé, les pouvoirs publics (6) n'intervenant généralement que par le biais de mesures fiscales.

3. — Par contre, l'intervention de l'Etat à l'égard des facteurs institutionnels de la croissance occupe une place de choix dans la politique de développement d'Outre-Rhin. Le meilleur moyen d'obtenir un taux de croissance maximum est, selon les conceptions de l'économie sociale de marché, de maintenir une concurrence active entre les agents économiques privés. L'interdiction des ententes et la volonté affichée de « privatiser » progressivement le secteur public constituent donc un des traits caractéristiques de la politique de développement de la République Fédérale. Dans cette ligne, une loi a été votée en juillet 1957 réglementant les ententes. Par ailleurs, les usines Volkswagen ont été rendues au secteur privé.

(5) V. O.C.D.E., « Une politique active de main-d'œuvre », rapport du séminaire patronal international, Bruxelles, 14 au 17 avril 1964, publicat. O.C.D.E., 1965 ; V. SIEBRECHT, « L'Allemagne a une politique de main-d'œuvre », Rev. « Documents », numéro spécial 1962 sur l'économie allemande, p. 23.

(6) P.E., n° 809, 2 juil. 1963, « La recherche scientifique dans les grands pays étrangers », p. 10.

B - L'ACTION SUR LES ÉQUILIBRES FONDAMENTAUX.

Pour des raisons surtout politiques, c'est essentiellement sur les aspects régionaux et sectoriels de la croissance qu'a porté l'effort des autorités fédérales.

1. — Par contre, l'action sur l'équilibre des revenus est assez timide et, de toute façon, lorsqu'un effort est tenté dans ce sens, il est conçu uniquement comme élément d'une politique de stabilisation conjoncturelle. En règle générale, le problème de la négociation des salaires est considéré comme du seul ressort des agents économiques privés et le gouvernement fédéral, s'il intervient, ne le fait qu'au moyen d'exhortations adressées aux « partenaires sociaux », d'appels lancés au nom de l'intérêt général, lesquels n'ont en pratique qu'un effet réduit (7).

2. — Contrairement à la France, l'Allemagne possède, en matière de politique de développement régional, une expérience fort ancienne. Dès 1920, des mesures destinées à encourager l'expansion des régions défavorisées furent prises dans le domaine des chemins de fer, des canaux, etc... et cette politique reçut une nouvelle impulsion sous le III^e Reich (8).

Le gouvernement de Bonn a conservé la même attitude à l'égard du développement régional. Au lendemain de la guerre, en effet, ce problème présentait une gravité accrue du fait de la division de l'Allemagne et de la brutale rupture des courants traditionnels d'échanges des régions limitrophes. Par la suite est peu à peu apparu l'inconvénient qui résultait de la trop grande concentration de l'activité économique dans l'Ouest du pays et, en particulier, dans la Ruhr : 80 % du potentiel industriel et 2/3 de la population sont regroupés sur moins d'1/3 du territoire.

Mais, l'action correctrice des déséquilibres régionaux rencontre, du fait de la structure fédérale de la République de Bonn, un certain nombre d'obstacles : la Loi fondamentale a, en effet, réservé aux Länder l'essentiel des questions relatives à l'aménagement du territoire (9). Aussi, l'intervention de la fédération s'est-elle limitée aux régions où se manifestaient des tensions particulièrement accentuées dont la solution dépassait très nettement les possibilités des autorités locales.

Ainsi furent lancés très tôt des « Programmes d'encouragement régional » (regionales forderungsprogramm) destinés à relancer, par l'octroi de crédits et de subventions, l'économie de certaines régions situées à la frontière de l'Allemagne de l'Est,

(7) V. M. ITHURBIDE, « *Conflits de salaires et pouvoir économique dans la grande industrie allemande* », Rev. économique 1962, p. 492 et E. ERDMANN, *art. cit.*, p. 603.

(8) V. Dr. W. HERDMANN, « *La politique de localisation de l'industrie en Allemagne occidentale* », Rev. des Sciences Economiques, n° 3, 1958, Liège.

(9) *Infra*.

ou souffrant de difficultés de reconversion ou, encore, dont on entendait pousser l'industrialisation en vue de décentraliser l'économie allemande (zentrale orte). Par ailleurs, l'infrastructure de ces régions fait l'objet d'investissements considérables dans le cadre de programmes sectoriels, tels que celui des chemins de fer fédéraux ou le « programme fédéral de soutien aux secteurs essentiels », dont bénéficièrent, en particulier, les Länder de Schleswig-Holstein, Basse-Saxe et Hesse du Nord (10).

Toutefois, malgré l'importance de cette aide fédérale, c'est au niveau des Länder que sont menées les principales interventions en faveur de l'expansion régionale. Tout d'abord, le Land joue un rôle considérable dans l'élaboration et surtout l'exécution des programmes fédéraux de soutien aux « zones critiques ». Par ailleurs, la plupart des pays ont adopté, ou tout au moins ont prévu, des plans d'aménagement couvrant l'ensemble du territoire du Land. Enfin, depuis quelques années, certains Länder ont adopté de véritables Plans de développement économique et social fixant à l'ensemble de l'activité économique des objectifs à long terme, la répartition des crédits correspondants restant faite, cependant, dans le cadre de budgets annuels. Le Land de Rhénanie-Palatinat vient même d'élaborer récemment un Plan d'expansion qui, pour la première fois, constitue pour les pouvoirs publics le cadre obligatoire de leurs investissements futurs (11).

Ceci est significatif du changement qui s'est produit dans l'attitude des responsables politiques de la R.F.A. à l'égard de la planification de l'expansion. Toutefois, aucune coordination n'étant établie entre ces interventions qui émanent de centres de décision très divers, ceci nuisait considérablement à l'efficacité de cette politique régionale. La Loi fédérale sur la construction de 1960 amorça une première tentative dans ce sens. Puis l'effort d'harmonisation des politiques régionales fut amplifié dans le cadre d'une nouvelle Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Loi du 8 avril 1965) (12). Enfin, et surtout, le renforcement

(10) V. sur la politique de développement régional en R.F.A. - C.E.C.A. collection d'économie et politique régionale, W. GIEL, rapport national allemand, pp. 19 et s., dans « *Les politiques nationales de développement régional et de conversion* », Luxembourg 1961 ; C.E.E., « *La politique régionale dans la C.E.E.* », Bruxelles, 1965, en particulier, le rapport de W. LANGER, « *La politique du Gouvernement fédéral en matière de structures régionales* », p. 81 ; Chron. étrang. All., 1^{er} janvier 1964, « *L'aménagement du territoire en Allemagne fédérale* » ; A. DETROZ, « *Les organismes d'action régionale* », C.E.C.A., Luxembourg, 1966, pp. 21 et 75.

(11) V. programmes du Land de Hesse, Conseil de l'Europe, Conf. europ. des pouvoirs locaux, CPL/P/Am (5) 42, Ronéoté ; du Land de Rhénanie-Westphalie, *idem*, CPL/P/Am (5) 1 ; et le Plan de développement de la Rhénanie-Palatinat - Loi de Landtag 1^{er} mars 1967 - Das Parlament, n° 27, 1967.

(12) Loi du 8 avril 1965, Bundesgesetzblatt du 21 avril 1965. Traduction française dans Conseil de l'Europe, Conf. europ. des pouvoirs locaux CPL/P/Am (5) 26, ronéoté.

de cette coordination, notamment au niveau des investissements publics, constitue un des objectifs majeurs de la réforme de la Constitution financière de la République fédérale, réforme déjà largement amorcée avec la Loi du 24 avril 1967.

La politique régionale du Gouvernement de Bonn est donc intéressante à plus d'un titre. Tout d'abord, elle témoigne du souci qu'éprouve de plus en plus l'Etat, fut-il le plus attaché au Libéralisme, de replacer l'intervention publique dans un cadre cohérent. Par ailleurs, cette politique constitue une atteinte très nette aux principes de l'économie de marché dans la mesure où l'aide apportée aux régions défavorisées, et aux entreprises qui s'y implantent, va à l'encontre de la libre concurrence ; l'argument des autorités fédérales selon lequel il n'existe pour une firme ni obligation ni interdiction apparaît peu convaincant.

3. — L'action des autorités fédérales sur les tensions sectorielles entraînées par la croissance a ouvert une seconde brèche dans la façade libérale de la politique économique menée Outre-Rhin.

Tout d'abord, et à vrai dire, on se demande comment il pourrait en être autrement, les investissements publics concernant les infrastructures font l'objet, depuis un certain temps déjà, d'une planification à moyen terme. Ainsi, des programmes quadriennaux concernant les routes fédérales et les voies navigables ont été établis à partir de prévisions à long terme, portant jusqu'en 1975, réalisées par un Institut de prévisions privé (L'Institut I.F.O. de Munich). Des programmes semblables ont été élaborés dans les secteurs des télécommunications et de la santé.

D'une manière plus générale, certaines branches, ne dépendant que très peu du secteur public mais dans lesquelles des tensions particulièrement graves se faisaient jour, ont fait l'objet d'une intervention très active des pouvoirs publics. La politique agricole du Gouvernement fédéral en fournit un très bon exemple (13). En effet, sous la pression des organisations agricoles dont l'appui est indispensable à la C.D.U., fut votée, en 1955, une Loi prévoyant l'élaboration d'un « Plan vert » annuel. L'objectif principal de ce plan est, selon les termes de l'article 1^{er} de la Loi, de garantir à l'agriculture une participation réelle aux résultats de l'expansion. En fait, ce Plan qui intervient parallèlement à de nombreuses mesures d'aide et de protection, vise surtout à modifier les structures de l'agriculture allemande, de façon à abaisser ses coûts de revient (14) et, par là même, atté-

(12 bis) V. *infra*.

(13) V. sur ce point XXX, « *La politique agricole de la R.F.A.* », Rev. Inter. du Travail, janv. 1958, Vol. LXXVII, p. 183 ; P.E., n° 752, 29 mai 1962, « *Les mesures d'aide à l'agriculture allemande* », p. 20.

(14) Dans ce but, notamment, 50 % des opérations de remembrement sont financées par l'Etat.

nuer les disparités existant entre les revenus agricoles et les autres. Ces programmes, assortis de moyens importants, ne couvrent évidemment qu'une période située à la limite inférieure du moyen terme ; mais ils tendent, de plus en plus, à être replacés dans une perspective à long terme. Ainsi, une prévision concernant l'avenir de l'agriculture allemande a-t-elle été récemment établie par les autorités fédérales, en collaboration avec la C.E.E.

Trois autres secteurs ont fait l'objet d'interventions spécifiques des autorités fédérales, la construction, les transports et l'énergie.

Dans l'immédiat après-guerre, et pour des raisons évidentes, le Bund finança de vastes programmes de logements et, actuellement encore, une grande partie de la construction, notamment le logement social, fait toujours l'objet de larges investissements publics. Quant aux transports, les autorités fédérales viennent de lancer un plan couvrant les années 1968-1972, dit Plan Leber, vaste programme législatif et fiscal visant à remodeler les structures de ce secteur.

En ce qui concerne enfin la politique énergétique, le Gouvernement fédéral, après avoir cherché dans un premier temps à intégrer le secteur de l'énergie dans l'économie concurrentielle a, depuis 1959, changé totalement d'orientation. Les autorités centrales tendent actuellement à établir dans ce domaine, lequel relève cependant pour une part très large du secteur privé, un embryon de planification. Cette nouvelle politique a pris son départ avec la Loi du 29 juillet 1963 (Bundesgesetzblatt 1 649) dite loi d'aide à la rationalisation des exploitations des houillères. Ce texte prévoit un effort important en vue de l'accroissement de la productivité dans les charbonnages et de l'adaptation de leur production aux débouchés offerts. Cet effort est financé par une taxe sur les pétroles, dont le montant est réparti entre les houillères au gré du Gouvernement fédéral. Les principes de l'économie de marché paraissaient donc totalement abandonnés sur ce point.

Mais, l'intervention des pouvoirs publics prit un autre aspect après le débat qui, en 1964, opposa la S.P.D., laquelle souhaitait voir le Gouvernement s'engager à maintenir une production de charbon supérieure à 140 millions de tonnes, au Chancelier Erhard qui estimait que cet objectif ne devait être que « souhaitable ». En définitive, avec l'adoption de la Loi du 12 août 1965, tendant à favoriser l'emploi du charbon dans les centrales élec-

(14 bis) Il est possible, toutefois, que cet engagement soit partiellement remis en question dans le cadre de la « Loi d'adaptation et d'assainissement de l'industrie allemande du charbon » du 15 mai 1968. Celle-ci fait, en effet, obligation au Gouvernement fédéral de prendre des mesures pour assurer une « retraite en bon ordre sans troubles sociaux de l'industrie charbonnière ». *Le Monde*, 12 janvier 1969.

triques, le Gouvernement prit *l'engagement* de maintenir, pour l'avenir, la production de charbon à un niveau supérieur à 100 millions de tonnes (14 bis).

Il apparaît donc finalement que, dans un domaine concernant le secteur privé, un objectif à long terme, assorti de moyens, a été arrêté par l'Etat. Il y a là l'indice d'un changement de style dans l'intervention des autorités fédérales dans le développement économique.

III. — *L'évolution vers une politique globale de développement.*

De tout ce qui précède résultent deux choses. Tout d'abord, cela est indiscutable, la liberté économique subit, Outre-Rhin, des atteintes aussi nettes que dans les pays planifiant leur économie d'une manière avouée (15). Mais, d'autre part, il est certain que les autorités fédérales n'agissent que sur des points bien précis, soit parce que leur intervention y est irremplaçable (infrastructures), soit parce que s'y révèlent des tensions particulièrement graves. Jusqu'à une date fort récente, ces différentes actions restaient isolées ; aucune coordination n'était établie entre elles, dans le cadre d'une politique globale de développement.

Or, il semble bien difficile d'agir en faveur de l'agriculture ou de l'énergie sans tenir compte de l'implantation de ces secteurs et donc de l'aspect spatial de la croissance. De même, fixer à la production des houillères des objectifs à long terme nécessite une vue d'ensemble de l'évolution économique de la Nation.

Toutes ces raisons, qui ont amené la plupart des pays européens à élaborer, sinon des programmes, tout au moins des prévisions globales, n'ont pu encore vaincre la méfiance que nourrissent les Allemands à l'égard d'une planification globale de l'expansion. Cependant, elles sont largement à l'origine de l'évolution qui se dessine actuellement, évolution qui tend à rapprocher le style adopté par la politique économique allemande de celui que connaissent les cinq autres Etats.

Trois étapes ont marqué ce changement d'attitude.

1. — La première a consisté en l'établissement par le Ministère fédéral de l'Economie d'un rapport dont le premier fut déposé sur le Bureau du Bundestag le 26 février 1963. Ce document, après avoir analysé l'évolution économique pour l'année écoulée, établissait des perspectives générales pour 1963.

Ce « Rapport sur l'évolution économique de la R.F.A. » innovait sur de nombreux points. Tout d'abord, et pour la première fois,

(15) Ne change rien au problème le fait que ce soit généralement sur la demande pressante des producteurs privés que ces atteintes aient été portées, ainsi que le montrent les exemples de l'agriculture et des charbonnages.

une vue globale de l'évolution économique souhaitée pour l'avenir était présentée d'une manière officielle. Le désir d'ordonner de façon plus cohérente l'action des pouvoirs publics en faveur du développement était avoué sans fard : « une importance accrue est donnée à l'harmonisation des forces vives de l'économie ainsi qu'à une meilleure coordination de tous les organes responsables de la politique économique » était-il écrit dans le premier rapport (16). Ce souci correspondait à la prise de conscience d'un net changement dans les conditions de la croissance économique du pays. Le ralentissement de l'augmentation de la population active et les hausses de salaires incontrôlables, en faisant apparaître l'insuffisance d'une simple correction d'ordre conjoncturel, ont par là même milité en faveur d'une intervention de l'Etat à la fois plus dynamique et plus cohérente.

Par ailleurs, les perspectives globales ainsi établies, bien que ne portant en principe que sur une année, sont replacées en fait dans une optique à plus long terme. « Toute considération de politique économique doit largement tenir compte, non seulement des prévisions à court terme, mais également des perspectives à long terme » reconnaît le rapport économique pour 1963 (p. 12) ; et dans ce but sont avancées un certain nombre d'hypothèses concernant l'évolution future de l'emploi, les investissements, etc...

Enfin, bien qu'il soit mentionné dans le rapport que « les perspectives ne constituent pas une détermination des objectifs de la politique à suivre par le Gouvernement fédéral », ce document énonçait cependant un certain nombre de « directives » devant guider, non seulement l'action des pouvoirs publics, mais aussi les décisions des entreprises et le comportement des « partenaires sociaux ». Certes, ces directives ne sont nullement assorties de moyens, encore que le gouvernement prenne un certain nombre d'engagements précis en ce qui concerne la fiscalité ou les investissements. Elles n'ont à l'égard du secteur privé que la valeur d'exhortations. Mais, les « plans » adoptés par certains pays ne contiennent souvent pas autre chose et, dans ces conditions, on a pu voir, dans l'institution de ce rapport, un pas important vers l'instauration en Allemagne d'une politique de développement plus ambitieuse.

2. — La Loi du 14 août 1963, créant un Conseil d'experts de l'économie, a constitué la seconde étape de cette évolution (16 bis).

L'institution de ce Comité, chargé d'élaborer chaque année une analyse de la situation économique générale et de son évolution prévisible, répond au désir, déjà exprimé avec les « rapports sur l'évolution économique », d'harmoniser les décisions de l'ensemble des agents économiques.

(16) Publié dans N.E.D., n° 3001, 1963, p. 1.

(16 bis) Cette loi a été modifiée entretemps par une Loi du 8 nov. 1966.

En effet, le comité a pour mission générale de faire apparaître les inconvénients qu'aurait la poursuite d'objectifs incompatibles, et ceci pour l'ensemble de l'activité économique. Dans ce but, il lui appartient de faire des observations sur l'évolution économique à court ou à long terme et surtout, bien que la Loi soit très ambiguë sur ce point (17), de proposer les moyens d'atteindre ou de maintenir la stabilité des prix, le plein emploi, et une croissance satisfaisante.

Et de fait, les premiers rapports du Conseil des experts ont proposé à l'ensemble de l'économie un certain nombre d'objectifs à long terme et formulé, à l'adresse du Gouvernement, des recommandations qui constituent une amorce de programme économique (18).

3. — C'est en 1967, enfin, qu'a été franchie la troisième étape, et la plus importante, sur la voie de l'instauration d'une planification globale de l'expansion. En effet, le 24 avril 1967, sous l'impulsion du Gouvernement Kiesinger, le Bundestag votait « la Loi cadre tendant à assurer la stabilité et la croissance de l'économie » (18 bis).

Cette très importante Loi, fruit de négociations laborieuses (un projet plus ambitieux avait d'ailleurs été envisagé en 1966) visait trois objectifs essentiels.

Tout d'abord, elle articule entre eux le Rapport économique annuel du Ministère de l'Economie et le Mémoire que, depuis 1963, faisait paraître chaque année le Conseil des experts. En effet, les prévisions des experts, conçues à l'origine comme un instrument de rationalisation de la politique économique, étaient devenues, dans la pratique, la source de controverses parfois acerbes entre le Comité et le Gouvernement. Pour remédier à cet état de choses, l'article 2 de la Loi de 1967 a prévu que la publication du mémoire des experts précéderait désormais celle du Rapport gouvernemental. C'est donc à la lumière du premier que celui-ci énonce désormais les propositions d'action du Ministère de l'Economie.

Mais c'est surtout par le second objectif recherché que la Loi de 1967 contribue à remodeler le style de l'intervention économique des autorités fédérales. En effet, l'article 9 stipule que « le budget de l'Etat fédéral doit être établi sur la base d'un plan financier de 5 ans » indiquant « le volume et la composition des dépenses prévisibles ainsi que les possibilités de couvertures en tenant compte du développement probable de l'ensemble de l'économie ». C'est en application de cet article 9 que fut adopté le premier Mittelfristige Finanzplanung. Bien que révisé annuel-

(17) V. *infra*.

(18) P. SCHWANSE, « Conjoncture de l'économie allemande », Bull. S.E.D.E. I.S., 1^{er} mars 1965.

(18 bis) N.E.D. 3546, 17 déc. 1968, « L'évolution économique de la République Fédérale d'Allemagne ».

lement (selon la technique des plans « revolving »), ce plan qui regroupe l'ensemble des programmes d'investissements des Ministères constitue donc une expérience fort ambitieuse de planification budgétaire à moyen terme.

Le 3^e objectif de la Loi sur la stabilité et l'expansion est encore plus ambitieux ; mais la poursuite de celui-ci n'est qu'amorcée par la Loi de 1967. En effet, dans le dessein de donner à leur action économique une cohérence fortement accrue, les autorités fédérales s'efforcent, depuis de longues années déjà, de limiter l'autonomie financière dont jouissent les Länder. Répondant à cette préoccupation, l'article premier de la Loi stipule : « la Fédération et les Länder doivent tenir compte des exigences de l'équilibre économique général lorsqu'ils prendront des mesures à caractère économique ou financier ».

Cette coordination ne se fait toutefois, aux termes de la Loi de 1967, que dans le cadre d'une action à caractère essentiellement conjoncturel (contrôle du crédit, article 19 - versement à des fonds de stabilisation conjoncturelle - article 15).

Cependant ce n'est là, dans l'esprit du Gouvernement fédéral, qu'un premier pas. Le Chancelier Kiesinger l'a souligné, en déclarant à la tribune du Bundestag, le 11 mars 1968, qu'il était nécessaire que « la Fédération et les Länder coopèrent de manière à ce que la planification financière englobe tout le budget public » (19).

Telle se présente donc la politique de développement poursuivie actuellement en Allemagne occidentale et sur laquelle nous avons cru devoir insister car son style diffère encore de celui qu'ont adopté les autres pays de la Communauté européenne.

En effet, il existe bien, désormais, en Allemagne, une planification budgétaire pluriannuelle fort ambitieuse et que ne connaissent pas nombre des pays engagés sur la voie de la planification globale, et notamment la France. Par ailleurs, cette planification se fait à la lumière de projections concernant l'ensemble de l'évolution économique. Mais, si l'on fait abstraction de certains secteurs (charbonnages, transports, agriculture), où l'intervention publique est traditionnelle (20), les responsables de la politique d'expansion allemande ont refusé, jusqu'à présent, d'arrêter un programme global fixant à l'ensemble de l'économie (et non seulement aux secteurs dépendant des pouvoirs publics) des objectifs cohérents faisant l'objet d'une concertation. Celle-ci étant précisément à l'origine de certaines des principales questions que pose la fonction de développement à la Démocratie de type libéral, on comprend qu'il soit encore nécessaire de distinguer l'expérience allemande de celles qui se

(19) Rapport sur l'état de la Nation, Bundestag, 11 mars 1968.

(20) (et dans lesquels, d'ailleurs, la part du secteur public est souvent fort importante).

sont développées chez la majorité de ses partenaires au sein du Marché Commun.

Cependant, l'évolution enregistrée, conduisant d'une planification sectorielle à la recherche d'une coordination de l'ensemble des décisions économiques intéressant la croissance (21), la vigueur de certaines interventions publiques et les restrictions en résultant obligatoirement pour les libertés économiques indiquent bien que, même dans ce pays, présenté comme le bastion du Libéralisme, les problèmes institutionnels posés par la fonction de développement resteront fort aigus.

§ II. — *La politique de développement des Pays-Bas* (22).

Bien qu'il n'existe pas encore, à l'heure actuelle, de véritable planification à moyen terme de l'ensemble de l'économie, l'action de l'Etat en vue du développement présente aux Pays-Bas un visage sensiblement différent de celui offert par l'Allemagne occidentale.

1. — En effet, des six pays de la Communauté européenne, la Hollande est, avec la France, le premier qui se soit engagé sur la voie de la planification indicative. De fait, c'est dans l'immédiat après guerre que des plans ont été élaborés pour la première fois dans ces deux pays. Il n'existe cependant que très peu de ressemblances entre plans néerlandais et plans français.

Tout d'abord, et c'est la différence fondamentale, les plans hollandais sont des instruments de coordination des mesures de politique conjoncturelle et non des programmes d'expansion à moyen terme. Ils ne recouvrent qu'une période d'un an et ne poursuivent que des objectifs à court terme, c'est-à-dire, pour l'essentiel, maintien du plein emploi et de l'équilibre de la balance des paiements ; ces deux points sont en effet capitaux pour un pays dans lequel, d'une part, l'expansion démographique est particulièrement dynamique et où, d'autre part, l'économie est très dépendante du commerce international.

Par ailleurs, les plans néerlandais ne constituent en fait

(21) Il convient de noter que cette évolution se voit favorisée par l'importance déjà signalée du secteur public et surtout l'existence de ce qui constitue le préalable de toute planification, à savoir un réseau d'information statistique très complet. Celui-ci, considéré unanimement comme excellent, comprend à la fois des instituts officiels (statistisches Bundesamt) et des organismes privés dont certains sont financés directement par les organisations patronales ou syndicales.

(22) V. principalement sur ce point O.C.D.E. Séminaire syndical international, *opus. cit.*, pp. 98 et s. ; O.C.D.E., « Croissance et politique économique », *opus. cit.*, p. 173 ; P. DE WOLFF, « Les techniques de la planification néerlandaise », dans « Les problèmes de la planification », *opus. cit.* ; J. TINBERGEN, « La planification aux Pays-Bas », dans « La planification dans cinq pays de l'Europe occidentale et orientale », 1962, Bib. europ. T.V., p. 51 - Scope and Methods of the Central Planning Bureau, Central Planning Bureau, La Haye, 1956.

qu'une prévision établie selon un modèle économétrique mis au point par le premier directeur du Centraal Planbureau, M. Tinbergen. Ils ne sont pas élaborés sous la responsabilité de l'Etat. Ils n'interviennent que pour guider les décisions prises par les pouvoirs publics dans le cadre du budget.

Enfin, la politique mise en œuvre à partir de cette prévision se distingue par son caractère libéral. Soucieux de ne pas altérer excessivement les conditions de la libre concurrence, les responsables de la politique économique néerlandaise s'efforcent d'atteindre les objectifs du Plan en n'usant que des instruments classiques, fiscalité, monnaie, etc... Dans l'utilisation de ceux-ci, d'ailleurs, ils s'attachent à éviter une emprise trop nette de l'Etat sur l'orientation de l'économie.

L'intervention de l'Etat en faveur du développement et la politique purement conjoncturelle semblent donc se confondre aux Pays-Bas, l'expansion y étant recherchée à travers le maintien d'une situation économique saine. Les problèmes en résultant paraissent donc infiniment moins complexes, la fonction de développement semblant revêtir dans ce pays un caractère essentiellement technique.

Cette conclusion, si elle était retenue, devrait tout d'abord être nuancée. En effet, la planification hollandaise, et c'est son originalité principale, s'appuie sur une politique des revenus à court terme laquelle, bien qu'assouplie depuis 1959-1960, constitue encore une atteinte sensible à la liberté de manœuvre des agents économiques (23).

Cette politique, mise en place en octobre 1945, dans le but de maintenir les prix des produits hollandais à un niveau qui en facilitât l'exportation, faisait de l'Etat le maître de l'évolution des salaires. En effet, celui-ci, à partir des prévisions effectuées par le Bureau du Plan et des propositions des Syndicats et des organisations patronales, pouvait imposer ses vues en matière d'augmentation des rémunérations.

L'apparition, à partir de 1959, de tensions importantes sur le marché du travail, jointe à la prospérité économique générale ont amené l'Etat à rendre aux forces économiques une grande part de leur liberté d'action dans la discussion des salaires. Il n'en reste pas moins que la politique des revenus, dans sa conception hollandaise, est susceptible de poser des problèmes équivalents à ceux que soulève la planification à moyen terme, en particulier quant à l'institutionnalisation du « concert » qu'elle suppose.

2. — A cette constatation s'ajoute surtout le fait qu'aux

(23) Banque nationale de Belgique, Bull. d'informat. et de documentat., déc. 1962, p. 505, « *La politique des salaires aux Pays-Bas* » ; A. KERVYN, « *La politique des revenus, l'expérience hollandaise* », Rev. d'éco. polit., mai 1965, p. 608 ; R. GOETZ-GIREY, « *La politique des salaires dans les pays de la C.E.E.* », Les cours de droit de Paris, 1963-1964 (ronéoté).

Pays-Bas, pas plus qu'en Allemagne occidentale, l'action en faveur du développement économique ne se limite à des mesures d'ordre conjoncturel.

Sans entrer dans une description complète des interventions en longue période des pouvoirs publics hollandais, il convient de signaler qu'en dehors même des programmes d'investissements publics (enseignement, travaux publics, plan Delta concernant les aménagements hydrauliques) (24), l'Etat agit de façon générale sur certains facteurs de la croissance tels que la population. Une politique à long terme d'encouragement de l'émigration est notamment mise en œuvre depuis 1949 (25).

Mais ce sont surtout les grands équilibres mis en jeu par la croissance qui font l'objet d'une intervention active de l'Etat. Aux Pays-Bas, comme dans la plupart des pays européens, les pouvoirs publics interviennent en faveur de l'agriculture, dans le but notamment d'en modifier les structures (plans de remembrement) et d'en accroître la productivité (programmes d'irrigation, etc...). Par ailleurs, le Gouvernement a pris l'initiative de lancer des programmes de construction de logements très ambitieux et ce secteur est actuellement financé sur fonds publics à proportion de 50 %. L'Etat mène enfin une politique de développement régional particulièrement active. En effet, de graves tensions se manifestent en ce domaine puisque près de 40 % de la population sont concentrés dans la Randstad, zone formée par l'ensemble des agglomérations entourant Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht, c'est-à-dire un territoire représentant 5 % de la superficie du pays (26).

Cette politique d'expansion régionale est extrêmement complexe, mais il nous paraît nécessaire de s'y arrêter car elle constitue pour les Pays-Bas, le meilleur exemple d'intervention active de l'Etat sur la croissance à long terme. En schématisant, la croissance régionale y est recherchée au moyen à la fois d'une politique d'industrialisation mise en œuvre par l'Etat et d'interventions plus générales des autorités locales.

La politique d'industrialisation poursuivie par le gouvernement

(24) V. F. J. GAY, « *Problèmes et tendances de l'aménagement du territoire aux Pays-Bas* », Rev. du Conseil éco. wallon, nov.-déc. 1961, p. 32.

(25) P. DE WOLFF, « *La politique économique à long terme des Pays-Bas* », P.E., n° 728 du 12 déc. 1961, p. 15.

(26) V. principalement sur ce point M. M. C. VERBURG, « *La politique régionale aux Pays-Bas* », p. 122, dans C.E.E., « *La politique régionale dans la C.E.E.* », opus. cit.; F. J. J. H. VAN OS, « *Politique de l'industrialisation aux Pays-Bas* », Economie appliquée, 1960, T. XIII, p. 491 ; La Docum. française, A.D. 0.1028, 1^{er} déc. 1960, « *Décentralisation industrielle et aménagement du territoire aux Pays-Bas* » ; I. H. CORVER, « *La planification et la coordination régionale sur les plans géographique, industriel, agricole, culturel et social dans le cadre du développement régional aux Pays-Bas* », dans « Documents de la Conférence sur les économies régionales », Bruxelles, 6 au 8 déc. 1961, Publications C.E.E., p. 417.

central vise essentiellement à encourager l'implantation d'industries nouvelles dans les régions défavorisées. Il agit à l'aide de subventions, de facilités de crédit ou de créations d'infrastructures, donc par des moyens portant souvent atteinte à la libre concurrence. Dans ce cadre furent élaborés notamment un premier programme intéressant le Sud-Est de la province de Drenthe, programme adopté en 1950, puis toute une série de Plans intéressant un certain nombre d'autres « régions problèmes » soigneusement sélectionnées et enfin un programme quinquennal de travaux d'infrastructure destinés à améliorer les canaux et les communications routières de ces points critiques.

Mais, parallèlement à cette action de l'Etat, il était prévu que sur l'ensemble du territoire, autorités communales et provinciales pouvaient, et parfois devaient, intervenir dans les domaines touchant l'aménagement du territoire, l'habitat, les infrastructures, etc...

Entre toutes ces mesures, une simple coordination avait été prévue par la Loi de 1950 ; mais la Loi du 5 juillet 1962 sur l'aménagement du territoire qui s'y est substituée dispose que dans l'avenir la planification territoriale sera à trois niveaux, communal, provincial et national. Il est possible que les mesures prises dans le cadre de l'encouragement à l'industrialisation soient par la suite englobées dans un plan national d'aménagement du territoire (plan dont la nouvelle loi se borne à prévoir la possibilité).

En définitive, la poursuite de l'expansion résulte aux Pays-Bas et de la recherche d'une conjoncture favorable et d'une action plus spécifique s'exerçant dans certains secteurs bien définis. Or, les décisions de ce dernier type échappent par définition à la planification à court terme : le souci de rationalité et de cohérence qui semble une des caractéristiques principales de la politique économique néerlandaise a donc très vite conduit les responsables de celle-ci à envisager une programmation à moyen terme assurant à la politique de développement proprement dite une unité semblable à celle que revêt en ce pays la politique conjoncturelle.

3. — Favorisaient cette orientation, d'une part, l'existence et l'expérience d'une administration de planification particulièrement compétente, d'autre part, l'absence de préjugés idéologiques équivalents à ceux que nous avons trouvés en Allemagne fédérale. Mais, à l'inverse, la dépendance étroite de l'économie néerlandaise par rapport aux facteurs extérieurs rendait fort délicate toute programmation à moyen terme.

Cependant, très rapidement, les responsables de la politique économique des Pays-Bas cherchèrent à présenter une vue globale de l'évolution économique à long terme. Ainsi fut élaboré, en 1955, un « Plan » de 20 ans recouvrant la période 1950-1970 et

dont l'objectif était d'assurer « un développement aussi favorable que possible en ce qui concerne le revenu national ». En fait, ce programme, ne contenant aucune recommandation d'ordre pratique, n'effectuant que des analyses très globales, constituait beaucoup plus une étude prévisionnelle qu'un plan capable d'influencer sérieusement les décisions de politique économique.

C'est donc seulement depuis 1963 que les pouvoirs publics s'orientent vers l'adoption d'un véritable Plan à moyen terme destiné, d'une part, à coordonner les interventions à long terme existant déjà et, d'autre part, à coiffer la politique conjoncturelle. Celle-ci, tout en demeurant dans l'esprit des hollandais le principal instrument d'action sur la croissance, serait alors replacée dans une perspective plus large.

Fidèle à ses méthodes, le Bureau central du Plan a mis au point un modèle économétrique destiné à mettre en lumière les conséquences des différents choix à long terme et permettant ainsi à l'Etat et aux groupes sociaux de définir leurs options en connaissance de cause. Cette projection recouvre une période 1960-1980, scindée elle-même en quatre tronçons quinquennaux consécutifs. A partir de ces périodes quinquennales sera élaboré un programme fixant un certain nombre d'objectifs dans les secteurs contrôlés plus ou moins directement par l'Etat, mais n'ayant pour les autres branches économiques que la valeur d'une prévision officielle (27).

*
* *

Que ressort-il finalement de l'examen des politiques suivies par les Pays-Bas et l'Allemagne occidentale ?

Il est indéniable, tout d'abord, qu'entre les deux pays existent des ressemblances certaines quant au style de la fonction de développement. Tous deux pensent notamment que la recherche de l'expansion passe en premier lieu par une action appropriée sur la conjoncture et qu'une planification à moyen terme de l'économie n'est nullement indispensable (si ce n'est nuisible pensent les Allemands).

Mais en fait, les Pays-Bas et l'Allemagne ont été entraînés pour des raisons évidentes à mettre en œuvre des actions beaucoup plus spécifiques en vue de favoriser une croissance harmonieuse. Les exemples ne manquent pas dans l'un et l'autre pays d'interventions à long terme de l'Etat dans tel ou tel secteur où se manifestaient des tensions structurelles. Dès lors, l'Etat y assume une fonction de développement économique (prise dans le sens que nous avons défini) et donc vont se

(27) Il convient de signaler qu'à notre connaissance aucun programme de ce type n'a encore vu le jour aux Pays-Bas.

poser les nombreux problèmes institutionnels et politiques que soulève obligatoirement celle-ci.

Ceux-ci ne vont toutefois pas se présenter de la même manière en Allemagne et aux Pays-Bas car les deux pays ont une conception très différente de cette action à long terme. En effet, les responsables de la politique économique allemande, s'ils sentent le besoin de coordonner leurs interventions à long ou moyen terme en faveur du développement et s'ils agissent de plus en plus en ce sens, semblent le faire par la force des choses et d'une manière fort pragmatique. Aux Pays-Bas, au contraire, la recherche de la rationalité et de la cohérence, le souci d'une sorte de perfection scientifique semblent être les principales caractéristiques de la politique économique. Ce caractère technique joint à l'habitude de la concertation qu'a développé en ce pays l'expérience réussie d'une politique des revenus à court terme font que la fonction de développement y soulève des problèmes institutionnels très proches de ceux qu'a entraîné pour les autres pays de la C.E.E. l'adoption de plans formels.

Section II. — La politique de développement des pays dotés d'un plan global d'expansion.

Mis à part les deux pays qui viennent d'être étudiés, tous les pays de l'Europe des Six se sont engagés sur la voie de la planification économique en vue du développement. Ils ont toutefois, en ce domaine, des expériences très différentes. Il convient de les décrire très rapidement avant de rechercher quelle ambition revêt la programmation économique dans les quatre pays qui la pratiquent.

En ce domaine, la France a de longtemps précédé le Luxembourg, la Belgique et l'Italie, puisque, même en faisant abstraction des diverses tentatives qui eurent lieu avant guerre (28), le premier Plan français dit « plan Monnet » fut lancé en 1946. Le v^e Plan (1966-1970) termine actuellement une existence mouvementée (28 bis) et les travaux d'élaboration du vi^e Plan sont en cours.

(28) Sur les tentatives de planification effectuées avant 1945, voir principalement J. R. RABIER, « Une expérience de planification souple en régime démocratique », D. Soc., fasc. XXXVI, p. 1.

(28 bis) Au lendemain des accords de Grenelle, il fut un temps envisagé de reporter la date de départ du VI^e Plan et d'adopter un plan rectificatif 1969-1971 (analogue au Plan intérimaire qui assura la jonction des III^e et IV^e Plans) (*Le Monde*, 7 juillet 1968). Finalement, le Gouvernement a opté pour une simple rectification du V^e Plan. Dans ce cadre, le Commissariat général au Plan a préparé un « Rapport sur les problèmes posés par l'adaptation du V^e Plan, » document étudiant les modifications qu'il conviendrait d'apporter aux objectifs du V^e Plan pour les années 1969-1970.

Par contre, en Belgique et au Luxembourg aussi bien qu'en Italie, c'est seulement à partir de 1959-1960 que la programmation économique a été envisagée.

De ces trois pays, le Luxembourg a été le premier à s'engager dans cette voie puisque fut votée, le 2 juin 1962, une Loi-cadre constituant en fait un véritable programme de développement économique. Celle-ci, en effet, coordonnait les mesures déjà adoptées en vue de favoriser certains investissements ou d'aboutir aux modifications de structures jugées indispensables.

La Belgique a suivi immédiatement dans ce sens puisque, annoncé par l'institution, en 1959, d'un Bureau de programmation économique (arrêté royal du 14 octobre 1959), le « premier programme d'expansion économique » a été approuvé par le Parlement le 30 juillet 1963 (29).

Enfin, l'Italie vient d'élaborer son premier Plan de développement (1966-1970). Celui-ci a été promulgué le 14 août 1967. Certes, ce programme a été précédé d'un certain nombre d'autres expériences (30). Une première tentative eut lieu, en effet, en 1948, date à laquelle fut élaboré un « Plan quadriennal 1948-1952 ». Ce programme était orienté essentiellement vers l'utilisation de l'aide américaine pour la reconstruction de l'économie italienne ; mais il abordait également certains des problèmes structurels que pose la croissance. Dans cette optique fut notamment mis en œuvre un premier programme de réforme agraire et, en 1950, créé la « Cassa per il Mezzogiorno » ; en 1954, fut lancé un nouveau Plan à long terme intitulé « Schéma de l'évolution de l'emploi et du revenu en Italie de 1955 à 1964 » mais plus connu sous le nom de « Plan Vanoni ». Ce Plan s'attaquait essentiellement à la correction du problème fondamental de l'économie italienne, le déséquilibre entre le Nord et le Sud (31). Mais, ainsi que son nom l'indiquait, ce « schéma » ne constituait pas un véritable Plan ; en particulier, s'il fixait bien certains objectifs à long terme, il ne précisait aucunement quels étaient les moyens envisagés pour les atteindre.

C'est donc seulement avec la formation, en 1962, du premier gouvernement de centre-gauche que la planification proprement dite prit son essor dans la péninsule. L'idée d'un « programme pluriannuel » fut d'abord lancée par le Ministre du budget, M. La Malfa, dans un document intitulé « Problèmes et perspectives

(29) Sur les circonstances qui ont présidé à l'instauration d'un programme de développement en Belgique, v. principalement J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE et F. PERIN, « *La décision politique en Belgique* », pp. 247 et s. *opus. cit.*

(30) Voir principalement, sur l'historique de la planification, Giuseppe Ugo PAPI, « *Du schéma Vanoni aux amorces d'une planification active* », dans *Rev. éco.*, 1963, p. 391 - N.E.D., n° 2869 du 4 mars 1963, pp. 17 et s.

(31) Voir sur ce point E. VANONI, « *Lineamenti del programma di sviluppo dell' occupazione e del reddito in Italia* », Rome, 1956, et lettre adressée par M. Vanoni au Président du Conseil des Ministres italien, Documents O.E.C.E., 29 décembre 1954, (ronéoté).

du développement économique italien » qu'il présenta au Parlement en mai 1962. Ce projet prit rapidement corps puisque fut instituée, le 6 août 1962, une « Commission pour la programmation économique » chargée de préparer le premier Plan 1965-1969 ; celui-ci fut déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 16 juin 1965.

Toutefois, les difficultés économiques que rencontra l'Italie en 1965, jointes au désir de voir le Parlement se prononcer sur un plan qui ne soit pas déjà en cours d'exécution, amenèrent le Gouvernement à compléter son projet par une « note additive » (*nota aggiuntiva*). Cette note avait comme effet essentiel de mettre à jour les prévisions initiales en fonction des résultats de l'année 1965. Le premier Plan sur lequel le Parlement est appelé à se prononcer couvre donc finalement la période 1966-1970 (32).

Les quatre pays ayant mis en œuvre une planification à moyen terme possèdent donc en ce domaine des expériences très différentes. Mais surtout, et bien que la planification française ayant eu une influence considérable ceci ait été un facteur d'uniformisation, il subsiste des divergences sensibles quant à l'ambition des divers plans de développement actuellement en vigueur dans l'Europe des Six.

A ce sujet, deux questions essentielles se posent.

Quelle est, tout d'abord, la place du Plan dans l'ensemble de la politique économique ? Recouvre-t-il, comme cela paraît logique, l'ensemble des interventions étatiques concernant la croissance et quel est l'effet pratique d'une telle ambition ?

Deuxième question, essentielle pour définir le style de la fonction de développement : quel caractère revêtent les programmes d'expansion à l'égard des agents économiques privés ? Quelle est, dans leur contenu, la part réservée à la simple prévision et celle qu'occupent les objectifs assortis de mesures concrètes d'incitation ?

§ I. — *La place du plan de développement dans la politique économique.*

Bien que des nuances séparent les différents programmes de développement actuellement en vigueur, ceux-ci ont en commun

(32) Le glissement des prévisions italiennes de la période 1965-1969 sur la période 1966-1980 était d'ailleurs prévu à l'origine puisque l'on pensait initialement que les plans italiens seraient des plans « revolving ». Autrement dit, le plan serait révisé chaque année et verrait en même temps sa durée prolongée d'un an. Se succèdent ainsi des plans 1965-1969, 1966-1970, 1967-1971, etc... Toutefois, ce procédé intéressant à certains égards, comporte des inconvénients tels que les dirigeants italiens paraissent y avoir renoncé, et le second Plan italien, actuellement à l'étude, couvrira la période 1971-1975. (V. *Le Monde*, 17 déc. 1968).

un trait essentiel : ils cherchent à rassembler dans une vue cohérente l'ensemble des mesures de politique économique à long terme ; ils ambitionnent d'être de véritables chartes du développement.

Mais en fait, si l'on examine la nature juridique du Plan, on s'aperçoit immédiatement que celui-ci s'il doit, en principe, conditionner très étroitement toutes les décisions de l'État intéressant la croissance, ne se substitue nullement à elles. Il subsiste donc, même dans une économie planifiée, une multitude de décisions économiques juridiquement indépendantes du programme d'expansion global, et ceci, même en faisant abstraction des décisions d'exécution prises par les échelons inférieurs des pouvoirs publics.

I. — *Les plans de développement instruments de cohérence.*

A - LA PLANIFICATION FRANÇAISE.

L'ambition des Plans français, du premier plan de « modernisation et d'équipement » au v^e Plan de « développement économique et social », a été sans cesse croissante.

Le Plan Monnet, en effet, bien que le décret du 3 janvier 1946 lui assignât la mission générale « d'accroître la production de la métropole et des Territoires d'Outre-Mer et leurs échanges avec le reste du monde... de porter le rendement du travail au niveau de celui des pays où il est le plus élevé, d'assurer le plein-emploi » etc... n'instaurait en fait qu'une planification partielle. N'étaient concernés que les six « secteurs de base », houillères, sidérurgie, etc... seuls secteurs pour lesquels étaient fixés des objectifs de production assortis de propositions d'investissements.

Avec les II^e et III^e Plans, on enregistra une extension considérable du domaine concerné par la planification. Le perfectionnement des techniques de comptabilité nationale permit, dès le II^e Plan, d'englober des secteurs dont la faible concentration rendait l'évolution beaucoup plus difficilement prévisible, secteurs tels que l'agriculture ou les industries de consommation. Toutefois, les « actions de base » de celui-ci ne visaient encore que l'accroissement de la production en favorisant l'amélioration de la productivité, la recherche scientifique et les réformes de structures (organisation des marchés agricoles, concentration des entreprises industrielles, etc...)

Ce n'est qu'avec le III^e Plan (1958-1961) que va être recherchée de manière plus systématique une harmonisation entre cette action sur la production brute et le maintien des grands équilibres remis en question par l'expansion. En effet, l'augmentation trop rapide de la demande par rapport à l'offre (liée en partie au conflit algérien) et le déficit croissant de la balance commer-

ciale justifiaient l'inscription du rétablissement de ces équilibres au nombre des « tâches impératives » du Plan (33).

Le IV^e Plan constitue également une étape fondamentale sur la voie qui conduisait à faire du Plan le couronnement de l'ensemble des interventions économiques à long terme de l'Etat, puisqu'il incorpore la politique de développement régional. En effet, celle-ci s'était jusqu'alors « épanouie » en marge du plan. En faisant même abstraction de l'action menée par le Ministre de la Reconstruction et du Logement dont dépendait, depuis 1949, la Direction de l'Aménagement du Territoire, des programmes d'action régionale furent lancés à partir de 1956, en application du décret du 30 juin 1955. Mais ces plans régionaux ne faisaient qu'énoncer des « vœux » à long terme sans prévoir un échéancier de mesures concrètes correspondant à ceux-ci. D'autre part, et surtout, aucune coordination n'était établie ni entre les programmes des différentes régions, ni entre ceux-ci et les plans d'aménagement régionaux (34) prévus par la Loi-cadre sur la construction du 7 août 1957, ni enfin entre ces programmes et le plan national. Or, celui-ci, surtout à partir du III^e Plan, établissait certaines perspectives d'expansion régionale et préconisait les principales actions nécessaires pour remédier aux déséquilibres constatés. La politique de développement régional existait donc ; mais elle était le fait d'interventions dispersées, programmes régionaux, directives du plan national, sans compter les mesures à long terme mises en œuvre par des Ministères tels que celui de l'Agriculture et de l'Industrie et du Commerce (35).

Au contraire, avec le IV^e Plan (36), l'action en faveur de l'aménagement du territoire est replacée dans le contexte de l'expansion nationale, et une coordination de l'ensemble des interventions à long terme visant cet objectif est opérée. Cette articulation des plans régionaux et du Plan national est réalisée au moyen des tranches opératoires. Celles-ci constituent non seulement des programmes d'investissements publics mais également une synthèse régionale des prévisions et des objectifs

(33) V. P. BAUCHET, *opus. cit.*, pp. 62 et s.

(34) Ces plans se distinguaient des programmes prévus par le Décret de 1955 car l'accent y était mis sur l'aménagement de l'espace plus que sur l'expansion économique. En fait, prenant conscience de la difficulté qu'il y a à séparer ces deux aspects du développement régional, un décret du 31 décembre 1958 les a regroupés sous le vocable « Plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire ».

(35) V. essentiellement sur la politique de développement régional poursuivie antérieurement au IV^e Plan, L. GORNY, « *Les économies régionales* », Edit. Dotec., 1958 ; P. J. BERNARD, « *La planification régionale en France* », Rev. de l'action populaire, 1961, p. 184.

(36) V. J. FOURASTIÉ et J. P. COURTHEOUX, « *La planification économique en France* », P.U.F., 1963, Chap. VIII ; B. CAZES, « *La planification en France et le IV^e Plan* », Edit. de l'Epargne, 1962, chap. VII ; P. VIOT, « *Le IV^e Plan et l'action régionale* », Rev. de l'action populaire, 1963, p. 68.

du Plan national. La soudure entre les deux niveaux de planification était donc faite, les tranches opératoires étant à la fois « tranches régionales du Plan national et tranches quadriennales pour l'exécution des Plans régionaux » (37) lesquels, précisons-le, fixent en effet des orientations à plus long terme que le premier.

Avec le v^e Plan enfin, la planification française a témoigné d'une ambition encore accrue en tentant d'établir une programmation en valeur. L'objectif de celle-ci était de permettre « l'expansion dans la stabilité » (38) et d'éviter ainsi d'avoir à donner dans l'avenir des coups de freins aussi brutaux que celui qui résulta du Plan de stabilisation de 1963. Cette planification en valeur tient compte de « l'évolution de prix et de revenus compatible avec la réalisation des objectifs politiques, économiques et sociaux du Plan » (39). Elle se traduit surtout, en pratique, par la mise au point d'une politique des revenus à moyen terme. Celle-ci détermine ce que peut être dans l'avenir une progression des revenus qui ne compromette pas la stabilité (40) et cela en tenant compte d'une redistribution des revenus au profit des catégories sociales les plus défavorisées.

Mais, si telle paraît être la principale des ambitions nouvelles affichées par la planification française, il en est également une autre qui semble susceptible d'introduire des bouleversements considérables dans le style de la politique économique en général et ceci, dans la mesure où l'on tend à subordonner à la poursuite du développement l'ensemble des décisions économiques et, en particulier, celles qui touchent à la conjoncture.

En effet, le v^e Plan instaure un système de « clignotants », c'est-à-dire de niveaux-limites de hausse de prix, à partir desquels l'inflation serait en vue, ou de chômage, à partir desquels au contraire se dessinerait une menace de recession. Le premier résultat de cette innovation est d'accroître la coordination entre la politique de développement et la politique conjoncturelle. Mais, par ailleurs, il y a là, semble-t-il, la reconnaissance d'une supériorité de principe de la politique à long terme sur l'intervention conjoncturelle. Il paraît bien qu'actuellement celle-ci ne puisse théoriquement aller à l'encontre des objectifs fixés par le Plan, comme ce fut le cas en 1963, tant que l'économie suit

(37) P. VIOT, « *Le IV^e Plan et l'action régionale* », art. cit.

(38) Formule utilisée dans « Le rapport sur les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan », *J.O.* 23 déc. 1964, p. 11.402.

(39) *Idem*, p. 11.402.

(40) Sur les rapports entre la politique des revenus et la planification française, voir P. MASSÉ, « *Rapport sur la politique des revenus* », La Docum. française, Rec. et Monog., n^o 47, 1964 ; B. TRENTIN, « *Politique des revenus et planification* », Les temps modernes, août 1964, p. 368 ; H. BROCHIER, « *La politique des revenus et la planification française* », Rev. éco., 1964, p. 689 ; J. DELORS, « *Politique des revenus et stratégie du développement* », Rev. éco., 1965, p. 559.

une évolution donnée ; des redressements ne peuvent être effectués que dans la mesure où les limites fixées par le Plan lui-même sont franchies. Le programme d'expansion devient donc réellement la charte fondamentale de la politique économique en général et non seulement de l'intervention en vue du développement. On juge immédiatement de l'importance que revêt cette supériorité, ne serait-elle que de principe, puisque le Plan tend de plus en plus à faire l'objet d'un véritable contrat entre les pouvoirs publics, les forces économiques et même l'ensemble des gouvernés ce qui n'est pas toujours le cas des décisions de politique conjoncturelle.

Par étapes successives le plan de développement est donc devenu, en France, la décision économique fondamentale, et ceci bien que les autres décisions en soient juridiquement indépendantes, ainsi que nous le verrons. Cette ambition se retrouve en Belgique et en Italie moins accentuée, sans doute, mais suffisamment marquée pour dominer la fonction de développement de ces deux pays.

B - LA PROGRAMMATION BELGE (41).

Jusqu'en 1959, les pouvoirs publics belges ont largement négligé l'action spécifique sur le développement économique. C'est à cette date seulement qu'a été décidée la mise en œuvre d'une politique économique à long terme, conçue non seulement comme une série d'actions isolées sur des facteurs bien précis de la croissance mais également, et presque simultanément, comme un tout devant faire l'objet d'un programme global.

Ce brusque et total changement d'attitude était motivé, en dehors de mobiles d'ordre politique, par l'apparition de toute une série de problèmes qui donnent à la politique de développement belge une physionomie bien particulière. D'une manière générale, tout d'abord, la Belgique prit conscience, à la veille d'entrer dans le Marché Commun, que des six pays, elle occupait la dernière place quant au dynamisme de l'expansion. Parallèlement, le vieillissement de son économie était mis en relief par la crise charbonnière du Borinage et les problèmes de reconversion qui en découlaient. Enfin, la stagnation de l'économie wallonne opposée à la vigueur de la croissance en Flandre témoignait d'un déséquilibre lourd de conséquences politiques.

(41) V. principalement Banque Nationale de Belgique, « *Le premier programme d'expansion économique* », Bull. d'informat. et de documentation, mars 1963, p. 189 ; A. KERVYN DE LETTENHOVE, « *L'expérience belge de programmation* », dans « *Les problèmes de la planification* », opus. cit., p. 13 ; P.E., n° 808, 25 juin 1963, p. 21, « *Le premier programme belge* ». En ce qui concerne l'action menée par l'Etat avant 1959, v. Ph. MONFILS, « *Les aspects institutionnels de la politique économique régionale en Belgique* », Annales Faculté de Droit de Liège, 1967, p. 585.

Toutes ces raisons amenèrent le Gouvernement à faire voter, en 1959, cinq « Lois d'expansion économique » prévoyant tout un éventail de mesures d'encouragement (subventions, avantages fiscaux, etc...). Mais, en même temps, il annonçait la préparation d'un programme d'expansion à moyen terme et cette concordance soulignait sa volonté d'englober toutes les interventions en faveur de la croissance dans le Plan futur. D'ailleurs, cette ambition était affichée officiellement. L'exposé des motifs de l'arrêté royal du 14 octobre 1959 créant le Bureau de programmation économique, aussi bien que la déclaration faite par le Gouvernement devant la Chambre des Représentants, le 27 septembre 1960, annonçaient en effet que le futur programme d'expansion regrouperait l'ensemble des actions à long terme de l'Etat, en particulier celles qui concernaient l'infrastructure et les secteurs les plus menacés tels que l'énergie et l'agriculture.

La coordination des interventions économiques en faveur du développement qu'envisageaient les promoteurs de la programmation a été en partie réalisée dans le premier Plan. Celui-ci regroupe dans une vue cohérente les actions sur les principaux facteurs de la croissance, recherche scientifique, formation professionnelle, immigration, etc... De plus, la planification belge, à l'instar de la planification française, englobe la politique des revenus, des objectifs à moyen terme étant fixés en ce domaine.

Toutefois, certaines des actions essentielles sur les grands équilibres restent encore extérieures au plan d'expansion.

Tel est le cas, tout d'abord, de la politique de reconversion. Les principales mesures prévues par les lois de 1959 ont certes été replacées dans le cadre du Plan mais, par contre, celui-ci paraît mal articulé aux programmes de reconversion mis sur pied d'urgence pour remédier à la crise qui sévissait dans les régions minières (42). Tel est le cas notamment du Plan quadriennal d'aménagement économique et social, adopté en novembre 1961 en faveur de la zone Borinage-Centre.

Mais, c'est surtout dans le cadre de la politique régionale que le défaut d'harmonisation semble s'être fait sentir (43). Celle-ci a vu ses fondements posés par les lois des 17 et 18 juillet 1959 sur l'expansion économique régionale puis par la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962. Divers textes sont venus renforcer l'arsenal dont pouvait disposer l'Etat pour faire face aux problèmes économiques régionaux, notamment la loi du 14 juillet 1966 et celle du 31 mars 1967 qui a permis la création d'un Fonds d'expansion économique

(42) V. principalement N. NABOKOFF, « *L'expérience belge de reconversion industrielle dans le Borinage* », dans « *Les politiques nationales de développement régional et de conversion* », opus. cit., p. 39.

(43) V. J. VAN WATERSCHOOT, « *Vers une programmation économique régionale en Belgique* », dans « *La politique régionale dans la C.E.E.* », opus. cit., p. 86 ; Ph. MONFILS, art. cit.

et de reconversion régionale. C'est en application de ces différentes dispositions que furent lancés plusieurs programmes destinés au redressement d'une quinzaine de régions bien délimitées regroupant seulement 15 % de la population belge (et dont le premier a été le programme à moyen terme du sud de la Campine, 1962-1967). Or, ces programmes, pas plus que les plans d'aménagement prévus pour l'ensemble des régions par la Loi de 1962, ne paraissent coordonnés avec le programme national. Celui-ci se contente de proclamer la nécessité de traduire sur le plan régional les objectifs de développement fixés à l'échelon national (44). Il existe là une lacune importante et qui l'est d'autant plus qu'elle tient moins à des raisons techniques (insuffisance de l'information statistique régionale) qu'à des motifs politiques. L'antagonisme qui oppose actuellement Wallons et Flamands rend en effet particulièrement délicate la détermination d'une politique de développement régional cohérente et rationnelle. L'action régionale constituant toutefois la pièce maîtresse de la politique d'expansion belge, il est permis, dans ces conditions, de se demander si le programme belge peut devenir ultérieurement le lieu de cohérence, l'instrument de rationalité de la politique économique qu'il doit être logiquement.

C - LA PROGRAMMATION ITALIENNE (45).

Celle-ci afficha, dès l'origine, des ambitions très marquées, tendant ainsi à se rapprocher du modèle français beaucoup plus que ne le faisait l'expérience belge.

Tout d'abord, et ceci est classique, le plan italien entend regrouper les actions sur les facteurs essentiels de la croissance. Ainsi, il fixe les grandes orientations de la politique de recherche scientifique dont devront s'inspirer, en particulier, les programmes du C.N.R. et du C.N.E.N. (46). Surtout, et c'est là une de ses originalités, il arrête les grandes lignes d'un programme général de réformes touchant à peu près toutes les structures institutionnelles ayant quelque influence sur la croissance (réforme de l'administration, des finances publiques, de la Sécurité Sociale, des Entreprises publiques, des sociétés anonymes, etc...).

(44) E. NOIS, « Synthèse critique du premier programme belge d'expansion économique », Rev. du Conseil éco. Wallon, janv.-avr. 1963, p. 1.

(45) N.E.D., n° 3225, 8 oct. 1965, « Le plan italien de développement économique 1965-1969 » ; *Nota aggiuntiva al programma di sviluppo economico 1965-1969, Atti parlamentari. Camera dei Deputati n. 2457/2* ; P. SARACENO, « La programmation économique en Italie », communication ronéotée, colloque sur la programmation économique dans les pays de la C.E.E., Rome, 30 nov. 1962. - Loi du 27 juillet 1967 approuvant le premier Programme, *Gazzetta ufficiale*, 14 août 1967.

(46) Conseil national des recherches et conseil national de l'énergie nucléaire.

Tel n'est pas, toutefois, l'objet essentiel du Plan italien. En effet, l'Italie a connu, depuis la dernière guerre, une croissance particulièrement dynamique sans que l'Etat ait eu à intervenir de façon vigoureuse. Par contre, cette croissance a aggravé sensiblement les déséquilibres fondamentaux dont, plus que toute autre, souffre l'économie italienne, déséquilibres touchant la répartition des revenus, l'évolution comparée des différents secteurs et surtout le développement régional. C'est à la correction de ces tensions dont l'une au moins, celle qui est liée au sous-développement du Mezzogiorno, apparaît susceptible de compromettre l'expansion économique de l'ensemble national, que s'est surtout attaché le programme italien. Tel est l'objectif principal d'un Plan (47) qui présente donc l'ambition de regrouper dans un cadre cohérent l'ensemble des interventions susceptibles d'assurer à l'économie une croissance harmonieuse.

Dans cette optique, le projet de programme instaure, tout d'abord, un embryon de politique des revenus à long terme assez proche de celle que préconise le v^e Plan français. Ainsi, fixe-t-il comme premier objectif la correction progressive de l'actuelle répartition des revenus et, en particulier, l'alignement des revenus agricoles sur les autres. Par ailleurs, le plan italien projette le maintien de l'augmentation générale des revenus dans des limites compatibles avec les exigences de la croissance, le dépassement de ces limites entraînant de la part de l'Etat une intervention corrective basée sur des moyens de politique conjoncturelle. Tout en étant sur ce point bien moins précis que le v^e Plan, le programme italien affiche donc le même type d'ambition. Il pose de la même façon le principe de la subordination du court terme aux exigences du développement.

Le plan italien regroupe également l'ensemble des interventions destinées à soulager les tensions naissant dans certains secteurs du fait de la croissance. Pour ne prendre que cet exemple, l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine agricole, laquelle s'était développée bien avant la mise sur pied d'un programme global d'expansion, est très largement incorporée dans le programme italien. En effet, dès 1961 (Loi n° 454 du 2 juin 1961) fut voté un Plan quinquennal de développement de l'agriculture dit « plan vert » (48). Celui-ci qui visait surtout la rénovation des structures agricoles, ne constituait pas un plan au sens plein du terme, mais plutôt le récapitulatif d'un ensemble de mesures financières, celles-ci n'étant nullement ordonnées autour d'ob-

(47) Objectifs clairement définis dans le Plan mais surtout dans le Rapport de M. LA MALFA, 1962, N.E.D., n° 2969, p. 21.

(48) N.E.D., n° 2829, 3 nov. 1961, « *Le plan quinquennal italien pour le développement de l'agriculture ou plan vert* » ; N.E.D., n°3111, 31 juillet 1964, « *L'agriculture italienne* », pp. 34 et 35 ; N.E.D., n° 3323, 3 oct. 1966, « *La planification en Italie* ».

jectifs bien arrêtés. Or, ces objectifs sont définis dans le programme national et celui-ci prévoit expressément que les moyens financiers dégagés dans le « plan vert » devront être replacés dans ce cadre. Là encore, le plan semble donc être un instrument de rationalisation et même de démystification de la politique économique italienne.

La politique de développement régional, enfin, occupe une place de choix dans l'expérience de planification globale entreprise en Italie. Ceci est logique : l'importance du déséquilibre entre le Nord et le Sud a été déterminant dans la naissance de la programmation italienne. Celle-ci est conçue en quelque sorte comme l'ultime moyen de réduire le décalage entre le développement des différentes régions, décalage qui n'a fait que s'accroître dans les dernières décades en dépit des efforts des pouvoirs publics (48 bis).

La solution de ce problème a, en effet, d'abord été recherchée par le biais d'interventions isolées menées soit par le gouvernement central soit par les autorités locales.

Le pouvoir central est intervenu le premier, instituant dès 1950 (Loi n° 646 du 10 août 1950) la Caisse pour travaux exceptionnels d'intérêt public dans l'Italie méridionale, plus connue sous le nom de Cassa per il Mezzogiorno (49). Cet organisme autonome était chargé de mettre en œuvre un programme à long terme de dix, puis de quinze ans, pour le redressement du Sud. Mais ce programme présentait l'originalité de ne prévoir d'une manière précise que les moyens financiers consacrés à cette tâche, les objectifs étant, en fait, laissés à la discrétion du Gouvernement. Par ailleurs, le « Plan général » de travaux de la Cassa constituait un Plan complémentaire destiné à fournir une aide « extraordinaire » au développement économique du Sud. Il coexistait donc avec toute une série d'interventions « ordinaires » des diverses Administrations ainsi qu'avec les programmes des entreprises publiques. Avec ces derniers aucune coordination n'était prévue ; quant aux programmes des Administrations, l'article premier de la Loi de 1950 prévoyait certes une harmonisation mais celle-ci joua si peu qu'il devint urgent

(48 bis) § 162 du Programme : « L'objectif fondamental du Programme est une modification décisive du mécanisme de localisation des activités productives entre les grandes parties du pays ».

(49) Parmi les nombreuses études consacrées à la politique de développement régional italienne, voir principalement F. VENTRIGLIA, « La politique de développement industriel du Sud de l'Italie », dans C.E.C.A. « Les politiques nationales de développement régional et de conversion », opus. cit., p. 85 ; M. G. PESCATORE, « Le plan des interventions extraordinaires de la Caisse du Midi de l'Italie », dans « La politique régionale dans la C.E.E. », opus. cit., p. 109 ; P. VICINELLI, « Un exemple de Plan de développement régional : le Mezzogiorno », dans « Problèmes du développement économique dans les pays méditerranéens », opus. cit., p. 195 ; G. DELLA PORTA, « La planification du développement du Mezzogiorno italien », dans « Les problèmes de la planification », opus. cit., p. 169 ; N.E.D., n° 2478, 8 févr. 1961, « La mise en valeur du midi italien de 1950 à 1959 ».

d'introduire plus de cohérence dans l'action des pouvoirs publics en faveur du développement du Sud. C'est ce qu'entreprit la Loi-Cadre du 29 juillet 1957.

Un effort très net était donc effectué en vue de coordonner les différentes interventions du pouvoir central ou des institutions en dépendant. Mais, échappaient à cette harmonisation les actions menées dans leur domaine par les régions à Statut spécial.

En effet, ainsi que leur Statut les y invitait souvent d'une manière expresse (50), les régions ont, pour la plupart, entrepris d'élaborer des Plans de développement dont pour l'instant, il est vrai, un seul a vu le jour, le Plan de Renaissance de la Sardaigne (Loi du 11 juin 1962, n° 588, J.O. république du 3 juillet 1962, n° 166). De toute façon, même en l'absence d'un programme cohérent, toutes les régions intervenaient d'une manière ou d'une autre (investissements, législation, etc...) dans le domaine de la croissance. Entre ces interventions et celles du gouvernement central existait, bien sûr, une certaine coordination. Celle-ci résultait notamment de ce que les régions ne pouvaient guère réaliser leurs objectifs sans l'aide financière de l'Etat. Toutefois, elle était loin d'être parfaite et cela entraînait des résultats souvent fâcheux (51).

L'ambition du premier programme italien est de regrouper toutes ces interventions selon une vue rationnelle et globale. Il semble y réussir quant aux actions dépendant du pouvoir central. En effet, le Plan fixe à la Caisse du Midi et aux différentes administrations, des objectifs précis destinés à guider leur action. De plus, le Gouvernement a préparé dans le cadre du Programme (nota aggiuntiva) un plan de coordination des interventions ordinaires et extraordinaires qui assure une grande unité à son action en faveur du Mezzogiorno (V. § 164 du Programme national).

Mais, il en va différemment pour ce qui concerne l'intervention des autorités régionales elles-mêmes. Tout d'abord, le Programme préconise bien une généralisation des Plans régionaux et une articulation entre ces deux niveaux de la planification mais, ainsi qu'il le reconnaît, cet objectif reste éloigné pour des raisons institutionnelles. En effet, les Régions de droit commun prévues par la Constitution n'avaient pas encore vu le jour à la date d'adoption du programme. Ceci explique en partie qu'une des premières actions institutionnelles entreprises dans le cadre du plan ait été cette réalisation du régionalisme (51 bis). Pour ce qui est des Régions à statut spécial le Plan fixe certes une série d'orientations devant guider les au-

(50) V. *supra*, Chapitre 1^{er}, section 1.

(51) V. sur ce point les exemples cités par C. PALAZZOLI, *opus. cit.*, p. 408, de routes construites dans un même secteur et par la Cassa et par la Région, alors que d'autres endroits en restaient totalement dépourvus.

(51 bis) V. *infra*, Titre II, Chapitre III.

torités centrales dans l'aide qu'elles accordent aux pouvoirs régionaux, mais il ne prétend nullement imposer à l'action de ceux-ci des objectifs quelconques. Ceci s'explique pour des raisons juridiques évidentes ; ce serait évidemment déposséder les régions d'une part des compétences qui leur sont garanties par la constitution et les statuts. Il convient toutefois de souligner que les Régions autonomes dépendant financièrement de l'Etat pour l'exécution de leurs programmes d'expansion, les orientations arrêtées par le programme national s'imposent en fait largement à elles.

Finalement, même en admettant qu'à certains égards il soit moins précis que les plans français, le programme italien prétend bien donner à la politique de développement une unité et une cohésion très poussée. Mais cette volonté, qui est également (bien qu'à un moindre degré) celle du programme belge, suppose à priori que toutes les décisions économiques intéressant la croissance soient effectivement subordonnées aux objectifs du plan ; est-ce le cas ?

II. — *La subordination effective des décisions de politique à long terme au Plan.*

En admettant que le Plan réussisse à englober l'ensemble des actions destinées à favoriser la croissance, il est évident que, pour le juriste, ceci ne peut suffire à en faire la charte fondamentale du développement. Il va falloir, en outre, qu'il produise des effets de droit. Plus précisément, il sera nécessaire qu'en tant qu'acte juridique il soit hiérarchiquement supérieur à l'ensemble des autres décisions de politique économique à moyen terme et même, dans une certaine mesure, de politique à court terme.

A - CECI EST-IL CONCEVABLE ?

On ne peut donner à cette question qu'une réponse très nuancée ; en effet, tout dépend de l'aspect du plan que l'on envisage.

Le Plan arrête tout d'abord un certain nombre d'objectifs.

Les premiers concernent l'ensemble de la collectivité nationale, ils doivent guider l'action non seulement des pouvoirs publics mais aussi des agents économiques privés. En dehors du fait qu'il serait naïf de prétendre donner force obligatoire aux décisions du Plan prévoyant, par exemple, que le taux de développement économique devra atteindre dans les années à venir 4 à 5 %, il est exclu qu'un plan indicatif puisse donner aux agents économiques privés des directives ayant valeur obligatoire (52).

Les autres objectifs qu'arrête le plan ne concernent, par contre, que les pouvoirs publics ; il peut être prévu, par exemple,

(52) V. *infra*.

que doit être achevé dans un délai donné tel grand ouvrage public. Il est permis de se demander si ce type d'objectif ne peut recevoir, lui, une valeur obligatoire dès lors qu'il est suffisamment précis. Mais, cela n'implique-t-il pas qu'il soit assorti de sanctions comme l'est, en principe, tout acte juridique émanant des pouvoirs publics. Ceci serait concevable mais difficilement réalisable et, surtout, d'une utilité discutable. Ainsi que le note M. J. Rivero (53), « une décision qui n'a pour elle que le titre juridique de celui dont elle émane et l'ombre du gendarme, une telle décision ne peut pas espérer s'appliquer au remodelage d'une économie nationale ou régionale ».

D'une manière générale, inscrire au Plan que tel ou tel objectif doit être réalisé dans un délai donné n'a de signification effective qu'à partir du moment où les moyens nécessaires sont prévus en regard ; c'est donc, semble-t-il, au niveau de ceux-ci, qu'ils soient d'ordre normatif ou financier, que des décisions, au sens juridique du terme, paraissent susceptibles d'être prises. Mais quelle place occupent-elles dans le plan proprement dit ?

En ce qui concerne la première catégorie de moyens, réglementation, réformes, institutions, création d'organismes nouveaux, etc... ceux-ci peuvent logiquement être inscrits dans le programme à long terme. Celui-ci peut définir, par exemple, une réforme des sociétés anonymes destinée à favoriser la concentration des entreprises. Mais ceci fait surgir plusieurs problèmes.

Il convient tout d'abord que l'organe arrêtant en dernier ressort la décision « Plan », que ce soit le Parlement ou le Gouvernement, soit également l'organe compétent, en vertu des règles constitutionnelles, pour adopter ces normes nouvelles. En admettant que le Plan soit adopté par le Parlement, celui-ci pourra fort bien y inclure des réformes ayant force de Lois (54).

En supposant ce problème résolu, il reste à savoir sous quelles formes seront incluses ces réformes. C'est ici qu'apparaissent les principales difficultés.

Si l'on admet, et c'est la solution la plus vraisemblable, que le Plan se borne à fixer les principes directeurs de toute une série de réformes nécessaires, il reste à imposer aux organes dépositaires du pouvoir normatif le respect de ces principes. Or, cela ne se pourrait, dans l'état actuel des conceptions juridiques, qu'en faisant du programme de développement soit une norme

(53) J. RIVERO, « *Le Plan et le droit* », dans « *La planification comme processus de décision* », *op. cit.*, p. 124.

(54) Un problème particulier se poserait en France du fait de l'existence d'un domaine réglementaire autonome. Un plan adopté par le Parlement contre l'avis du gouvernement et dépendant pour son exécution de l'adoption de règlements relevant du domaine de l'article 37 serait paralysé. C'est, à vrai dire, une hypothèse d'école, le plan étant, nous le verrons, beaucoup plus l'œuvre du gouvernement que celle du parlement.

supra-législative, ce qui semble difficile, soit une Loi-cadre déléguant à l'Exécutif une grande partie du pouvoir législatif, ce qui comporte des risques certains (54 bis).

Ces difficultés peuvent certes être évitées par l'incorporation de normes législatives précises dans le texte même de la Loi approuvant le Plan. C'est, notamment, le procédé adopté par la Loi d'orientation agricole votée par le Parlement français en 1960 (55). Mais, ce qui est possible pour un programme limité ne concernant qu'un secteur de l'économie, ne le paraît guère pour un programme global. Dans cette hypothèse, le Plan risquerait, en effet, de devenir la somme d'une grande partie de l'activité normative des pouvoirs publics. Le train de Lois qu'il contiendrait serait tel qu'une fois le Plan voté, le Parlement se retrouverait en semi-chômage jusqu'à l'adoption du plan suivant.

La deuxième catégorie de décisions relatives aux moyens, contenues dans le Plan, concerne le financement des différents objectifs poursuivis. Le plan prévoit généralement l'affectation de crédits à des tâches bien définies, et cette affectation est organisée selon un calendrier précis. Mais faire de ces programmes financiers de véritables décisions soulève des difficultés identiques à celles que nous avons examinées plus haut. Elles sont même aggravées par le fait qu'en matière financière la principale décision, le budget, est soumise au principe de l'annualité. Les correctifs qui ont été apportés à cette règle (lois-programmes en particulier) n'empêchent nullement que chaque année le Parlement se retrouve maître de sa décision et puisse juridiquement refuser d'inscrire les crédits correspondant à la mise en œuvre de la politique de développement à long terme.

D'ailleurs, admettre l'hypothèse inverse, le budget n'étant plus qu'un simple instrument d'exécution du Plan, conduirait à l'instauration d'un automatisme peu souhaitable. Aucune correction de la politique initialement prévue en fonction de la conjoncture ne serait possible ; or, pour que de telles corrections ne s'avèrent pas indispensables, il faudrait que les prévisions du Plan soient exactes jusque dans leurs moindres détails. Cela, les plus ardents partisans de la planification ne l'ont jamais prétendu.

De cet examen théorique du problème ressort une conclusion évidente : la subordination juridique de l'ensemble des décisions de politique économique au Plan s'avère problématique. Si, maintenant, nous nous penchons sur la nature des plans adoptés dans les Six pays, les choses vont encore plus loin puisque le Plan ne paraît pas constituer une décision au sens strict du terme, mais seulement un instrument de cohérence.

(54 bis) V. *infra* (58).

(55) J.O. 7 août 1960, p. 7360. Le texte de la Loi englobe en effet des dispositions très générales (objectifs à long terme) et des normes précises modifiant tel ou tel article du Code général des impôts ou du Code rural.

B - LA NATURE EFFECTIVE DES PLANS ACTUELLEMENT EN VIGUEUR
DANS L'EUROPE DES SIX.

1. — De l'examen de la planification, telle qu'elle est actuellement pratiquée dans les pays du Marché Commun, résulte une certitude : jusqu'à présent, la « décision-plan » ne s'est pas vue reconnaître, juridiquement, force obligatoire. A ceci existent des raisons tant formelles que matérielles.

a) Il convient à cet effet de définir tout d'abord la formule juridique utilisée par les pays qui ont entrepris de planifier leur développement économique.

La France, après quelques tâtonnements, les premier et troisième Plans n'ayant pas fait l'objet d'une approbation législative, s'est arrêtée au système suivant. Le Plan s'y présente comme un rapport annexé à un texte de Loi, très court, comprenant de un (le v^e Plan) à trois articles (II^e et IV^e Plan), dont l'essentiel est résumé dans la formule, à peu près identique pour les trois : « le... plan de développement économique et social annexé à la présente loi est approuvé... » (55 bis).

La formule utilisée pour l'adoption du premier programme d'expansion économique belge est sensiblement la même. Le texte de la Loi du 30 juillet 1963, l'approuvant, comporte deux courts articles. Le plan lui-même est annexé à la Loi mais ne fait l'objet d'aucune publication au Moniteur belge (56).

En Italie, enfin, la Loi du 27 juillet 1967, approuvant le premier programme d'expansion, est calquée exactement sur le modèle français. C'est un texte de 3 articles dont le premier est ainsi rédigé : « le programme économique national pour la période quinquennale 1966-1970, annexé à la présente loi, est approuvé comme cadre de la politique économique, financière et sociale du Gouvernement et de tous les investissements publics » (57). Quant aux deux autres articles, ils abordent soit le problème du contrôle parlementaire de l'exécution du plan, soit les modalités futures de la collaboration des Régions à l'élaboration du Plan. Mais le programme lui-même reste extérieur à l'instrument de ratification.

Dans ces trois pays, les plans se présentent donc sous une forme analogue. Ce sont des rapports visés par une loi qui seule a force obligatoire : les annexes ne constituant pas plus en Droit français qu'en Droit italien ou belge, des décisions pro-

(55 bis) Voir loi du 27 mars 1956, portant approbation du II^e Plan ; Voir loi du 4 août 1962 portant approbation du IV^e Plan (*J.O.* 7 août 1962, p. 7810 ; Voir loi du 30 novembre 1965 portant approbation du V^e Plan (*J.O.* 1^{er} décembre 1965).

(56) Loi du 30 juillet 1963 portant approbation du premier programme d'expansion économique, *Moniteur belge*, 16 et 17 août 1963, p. 8123.

(57) *Gazzetta Ufficiale*, 14 août 1967 ; Disegno di Legge, Camera dei Deputati, Anno 1965, n° 2457.

duisant des effets juridiques. Dès lors, n'ont valeur législative que les objectifs et moyens inclus dans le corps même de la loi. Rien de tel ne se rencontre dans les textes approuvant les programmes belge et italien. Seule, la loi du 4 août 1962 approuvant le IV^e Plan français incorpore directement certains éléments du Plan lui-même. Son article 1^{er} dispose, en effet, que devront être poursuivis deux objectifs prioritaires, « l'amélioration de la condition des catégories les plus défavorisées » et « l'accélération du progrès économique et social des régions sous-développées ». Mais le caractère très général de ces objectifs ne permet pas en fait de leur reconnaître une force juridique supérieure à celle que l'on accorde généralement aux dispositions prévoyant, par exemple, que chaque individu a droit au travail.

b) Une conclusion identique peut être tirée de l'examen du contenu des plans d'expansion. Il n'apparaît guère possible, en effet, de discerner dans ceux-ci des dispositions qui aient force obligatoire. Cela est évident pour toute la partie prévision de l'évolution économique ; cela l'est aussi pour les grands objectifs que s'assigne la collectivité nationale.

Il semble, par contre, nécessaire de s'interroger sur la valeur juridique des dispositions du plan relatives aux moyens d'exécution de la politique de développement. En effet, il peut paraître séduisant d'analyser ces dispositions comme mettant à la charge des pouvoirs publics non une obligation de résultat, ce qui semble impossible, mais une obligation de moyens.

Ainsi, le plan, faute de garantir, par exemple, une élévation du niveau de vie des populations du Mezzogiorno, rendrait obligatoires un certain nombre d'interventions destinées à poursuivre cet objectif (mise sur pied d'une infrastructure routière, etc...).

En fait, il n'est guère possible de se prononcer sur la valeur de cette hypothèse sans opérer une distinction entre les différentes catégories de moyens contenus dans les programmes de développement.

Au premier rang de ceux-ci, viennent les propositions de réformes législatives destinées à favoriser les adaptations de structures exigées par la croissance. Or, jusqu'à présent, ces propositions n'ont jamais été assez élaborées pour qu'on puisse assimiler leur contenu à celui d'une norme législative authentique. Le projet italien prévoit, par exemple, que le régime juridique des sociétés anonymes doit être modifié dans telle ou telle direction (paragraphe 39), mais il ne contient pas un nouveau statut de ces sociétés susceptibles de se substituer directement à l'ancien (58).

(58) On pourrait objecter à ceci, que le Plan, en fixant les grandes lignes d'une réforme institutionnelle, ne fait en cela qu'imiter les lois-cadres, lesquelles ont évidemment valeur juridique. Ceci vaudrait sans doute si ces dispositions étaient incorporées dans le texte même de la Loi approuvant le Plan, ce qui serait concevable dans l'hypothèse d'une réforme urgente et capitale.

Il semble, de la même manière, que les dispositions financières incluses dans les plans d'expansion ne mettent aucune obligation véritable à la charge des titulaires du pouvoir financier. Bien qu'ils soient parfois fort précis, les programmes d'investissements publics contenus dans le plan ne constituent « qu'un engagement moral et non un engagement juridique en ce sens que le gouvernement peut, s'il a de sérieuses raisons, ne pas inscrire dans le budget les chiffres correspondant aux estimations du Plan » (59). La formule de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est, à cet égard, très significative. Il y est, en effet, stipulé que « les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance ».

N'ayant ni la valeur d'une norme législative, ni celle d'une autorisation budgétaire, il apparaît enfin que le Plan n'englobe aucune décision produisant directement effet à l'égard de l'administration.

D'une part, en effet, il ne s'y rencontre aucune disposition ayant valeur réglementaire. D'autre part, alors même que certaines des recommandations du plan évoquent, par leur contenu, les circulaires ou mesures d'ordre intérieur, cette assimilation paraît fort discutable, ainsi que semblent l'admettre ceux-là même qui soulèvent cette hypothèse (59 bis).

De ceci résulte une chose bien certaine : la politique de développement va être le fait d'une multitude de décisions, toutes extérieures au plan, lois, budgets, règlements, marchés de travaux publics, etc... ; si ces décisions n'interviennent pas, le plan ne sera qu'un document sans effet.

Ceci se comprend : il est, en effet, illusoire de prétendre

Toutefois, la loi-cadre entraîne généralement une délégation de pouvoir législatif au profit de l'Exécutif. Etendre ce système au plan supposerait que le Parlement entende se décharger sur le Gouvernement du soin d'élaborer en détail les réformes qu'il préconise. En poussant le raisonnement jusqu'à l'extrême, le Plan pourrait ainsi devenir une « super loi-cadre » habilitant l'Exécutif à prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient atteints les objectifs de développement arrêtés, et ceci pour la durée du Plan. Ce n'est évidemment, pour l'instant, qu'une hypothèse théorique ; mais par cette voie peuvent se renforcer encore les prérogatives du Gouvernement, ce qui, on le verra, n'est nullement nécessaire.

(59) B. GOURNAY et P. VIOT, « *Les planificateurs et les décisions du plan* », dans « *La planification comme processus de décision* », *op. cit.*, p. 79 ; V. aussi L. CARTOU, « *Pouvoir financier et pouvoir politique* », R.D.P., 1957, pp. 257 et s. ; RIVERO, « *Le problème juridique du Plan* », D. soc. fasc. XXXVI, mars 1950, p. 11 ; G. VEDEL, « *Manuel de droit constitutionnel* », 1949, p. 482 ; A. KEREVER, « *L'exécution du plan démocratique* », Rev. d'action populaire, 1963, p. 47.

(59 bis) Ph. CHAPAL, « *Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif* », A.J.D.A., 1968, p. 331.

regrouper dans un seul document toutes les décisions qui vont commander l'orientation de la politique économique dans les quatre ou cinq années à venir.

— Mais alors, il semblerait logique que celles-ci soient subordonnées au plan, dans la mesure où ce dernier constitue la charte fondamentale de l'expansion économique nationale. Ainsi serait garantie d'une manière indirecte le caractère obligatoire du Plan à l'égard des organes de l'Etat. Non directement exécutoire, puisqu'il ne contient aucune norme « self-executive », le Plan aurait néanmoins un caractère obligatoire par sa supériorité sur des normes produisant, quant à elles, des effets immédiats ?

Qu'en est-il exactement ?

En ce qui concerne les normes législatives et les autorisations financières prises en exécution du Plan, la réponse ne fait aucun doute. La souveraineté du Parlement ne pourrait être limitée, cela a déjà été souligné, que si le Plan constituait une norme supra-législative, ce qui n'est pas (60). Et d'ailleurs, même si cette hypothèse était réalisée, il n'apparaît nullement certain qu'il en résulterait pour le législateur autre chose qu'une invitation particulièrement pressante et solennelle ; c'est du moins ce qui paraît le plus vraisemblable si on s'en réfère au précédent offert par certaines dispositions des préambules constitutionnels fixant au législateur un programme d'action donné.

Par contre, il est permis de se demander si le Plan n'établit pas, à l'égard de l'Administration, un certain nombre d'obligations juridiques. Ainsi, le Parlement resterait libre de voter les réformes et crédits exigés par l'exécution du Plan mais l'administration serait, quant à elle, obligée d'adopter la réglementation et d'entreprendre les actions nécessaires. Notamment, le Gouvernement aurait l'obligation d'inscrire dans son projet de budget les dépenses correspondant au Plan, ce qui, toutefois, n'empêcherait pas le Parlement de les rejeter.

Effectivement, il semble bien qu'existe une certaine hiérarchie entre le Plan, norme supérieure, et un certain nombre d'autres actes administratifs subordonnés.

Cette hiérarchie va reposer, notamment, sur certaines dispositions législatives précises. C'est ainsi, par exemple, que l'article 12, alinéa 4 de la Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (J.O. 1^{er} janvier 1968, p. 3) dispose que « les schémas directeurs et les schémas de secteur orientent et coordonnent les programmes de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics établis dans le cadre du Plan de développement économique et social. Les programmes et les décisions adminis-

(60) V. en ce qui concerne le Plan français, A. DE LAUBADÈRE, *Traité élém. de Droit administratif*, Tome III, 1966, p. 509, L.G.D.J.

tratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions ». Une hiérarchie de même type est établie entre le plan et les programmes agricoles par l'article 4 de la Loi d'orientation agricole du 5 août 1960 (J.O. 7 août 1960, p. 7360). Ces exemples ne sont d'ailleurs pas isolés. Ainsi, en Italie notamment, les Lois du 26 juin 1965 sur le Mezzogiorno et du 22 juillet 1966 relative aux interventions extraordinaires en faveur des régions du Centre-Nord posent également le principe d'une subordination au Plan des différents programmes qu'elles prévoient.

Mais, quelle est, en fait, la signification de la hiérarchie ainsi établie ?

A vrai dire, elle paraît bien incertaine.

Il est, tout d'abord, à souligner que cette supériorité du Plan n'est, en réalité, établie d'une manière précise qu'à l'égard d'actes qui voient eux-même leur valeur obligatoire fortement contestée (Plans régionaux, programmes sectoriels, schémas-directeurs, etc...). Il est réconfortant de savoir que les grandes orientations du Plan ne doivent pas être remises en question par les multiples programmes de détail intervenant dans le domaine économique. Mais, dans la mesure où il n'est nullement assuré que ces plans de détail s'imposent à l'Administration, c'est, dans une certaine mesure, reposer le problème.

Toutefois, il convient, pour être complet, de noter qu'il arrive exceptionnellement que la supériorité du Plan soit affirmée, d'une manière expresse, à l'égard d'actes dont la valeur obligatoire est certaine (ainsi en est-il pour les plans d'occupation de sols prévus par la Loi d'orientation foncière du 30 déc. 1967) (61).

Mais, quelle sera en fait la portée de cette subordination ?

La norme supérieure ne constituera jamais, dans ce cas, qu'une « norme de référence » qu'on s'efforcera de respecter *dans la mesure du possible*. Elle produit donc certains effets de droit (62) ; mais elle n'aura jamais un caractère obligatoire et l'Administration pourra y déroger, d'une manière tout à fait régulière, s'il s'avère que la stratégie de développement arrêtée il y a 2 ou 3 ans est mal adaptée aux exigences de la conjoncture.

C'est ceci, nous semble-t-il, beaucoup plus que l'absence de sanctions qui conduit à dénier tout caractère impératif aux dispositions du Plan concernant les pouvoirs publics.

En effet, cette absence de sanctions ne saurait, à elle seule, saper la supériorité juridique du Plan sur les normes administratives subordonnées. « La sanction directe par la contrainte n'est pas nécessaire pour qu'une règle soit une règle de droit » (63) et, par exemple, la Constitution reste placée au-dessus de la

(61) Ph. CHAPAL, *art. cité*, p. 331.

(62) A. DE LAUBADÈRE, *Traité élém. Droit adm.*, Tome III, p. 307.

(63) DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*, 1921, I, 547.

Loi dans la hiérarchie des règles juridiques, alors même que ne serait organisé aucun contrôle de constitutionnalité des lois.

Cette absence de sanctions nous paraît d'autant moins déterminante que celles-ci seraient, dans certains cas, assez facilement aménageables.

Ainsi, pour ne retenir que l'exemple français, la jurisprudence administrative a, très longtemps, refusé de contrôler la légalité interne des décisions prises par l'Administration dans le domaine économique, lui accordant ainsi un véritable pouvoir discrétionnaire et ceci, au nom de l'intérêt général. Il est évident que cette attitude ne contribue nullement à asseoir la suprématie du Plan sur les différents actes administratifs pris pour son exécution. Mais, à cette position pourrait, sans difficultés juridiques insurmontables, en succéder une autre qui consisterait à apprécier l'intérêt général invoqué par l'Administration à la lumière des directives du Plan, quitte à recourir à la théorie des circonstances exceptionnelles pour excuser l'Etat lorsque celui-ci, sous la pression d'une crise conjoncturelle, est amené à s'écarter du Plan.

Dans ces conditions, les décisions prises par le F.D.E.S. d'octroyer ou de ne pas octroyer des subventions seraient étroitement subordonnées au Plan, le Conseil d'Etat se réservant le droit de contrôler la légalité interne de ces décisions à la lumière du Plan (64). Ainsi, celui-ci deviendrait véritablement « l'expression chiffrée » de l'intérêt général en matière de politique d'expansion.

A vrai dire, une telle voie, qui n'est d'ailleurs, soulignons-le, qu'hypothétique, ne paraît ni réaliste ni souhaitable.

A cela, nous voyons 3 raisons essentielles :

— Tout d'abord, faire du Plan le sommet d'une hiérarchie bien réglée et assortie de sanctions, et donc lui subordonner la majeure partie des décisions administratives conduirait, semble-t-il, à transformer rapidement l'esprit de la planification indicative, voire à tuer celle-ci ? En effet, dès l'origine de cette expérience, il a été entendu que celle-ci devait avoir un caractère essentiellement persuasif. Effectivement, c'est parce qu'elles savent que le Plan ne constituera pas pour elles l'objet de contraintes que les différentes Administrations acceptent de collaborer avec les planificateurs et de dialoguer avec les agents économiques privés. Dès lors, c'est essentiellement au niveau de l'élaboration que doivent être recherchées les garanties d'une bonne exécution du Plan. C'est parce que, depuis la préparation du 4^e Plan, la Direction du budget est étroitement associée à

(64) Le Conseil d'Etat a, tout récemment, fait un pas dans cette voie en exigeant de l'Administration qu'elle indique « les raisons de fait et de droit » pour lesquelles elle a estimé qu'une opération ne présentait pas « un intérêt économique suffisant pour justifier l'octroi d'un agrément », C.E. 26 janv. 1968, Soc. Maison Genestat, D. Soc. 1968, p. 294, note M. BESSON.

l'élaboration du Plan que, depuis lors, le montant des autorisations de programme inscrites dans les budgets annuels s'est considérablement rapproché des prévisions du Plan (65). C'est, au contraire, en raison des erreurs commises au niveau de la préparation du premier programme italien et, notamment, de l'insuffisance des contacts noués entre les différentes Administrations et les planificateurs que « les Ministères techniques, les régies d'Etat et les Administrations locales ont continué à dresser leurs propres projets de développement sans tenir aucun compte du projet général » (66).

Il semble, dès lors, qu'ainsi puisse être assurée à priori, c'est-à-dire au niveau des procédures d'élaboration, une supériorité du Plan sur les autres actes administratifs. C'est cette supériorité, bien plus que l'établissement d'une hiérarchie juridique sanctionnée à posteriori, qui nous semble être la marque de la planification.

— En effet, et c'est la seconde raison, qui conduit à pencher pour cette thèse, il apparaît bien difficile d'enfermer l'action économique des pouvoirs publics dans des règles strictes et rigides (67), ce domaine étant, par nature, plein d'imprévus, notamment en raison de l'importance des facteurs internationaux de la croissance. Ou bien, si l'on s'efforce de délimiter un nouveau cadre juridique pouvant accueillir le Plan, celui-ci devra être d'une telle souplesse qu'aucun des avantages de la technique juridique ne pourra y être retrouvé.

— Enfin, et quelle que soit la position qu'ils adoptent à l'égard de la valeur juridique du Plan, la plupart des auteurs sont d'accord pour admettre que la planification indicative ne peut porter à la liberté économique des atteintes qui lui ôteraient en fait sa substance. Le plan doit respecter la décentralisation du pouvoir économique. Dès lors, les producteurs privés restant largement maîtres de leur décision et aucune obligation juridique ne découlant pour eux du Plan, il serait illogique que les pouvoirs publics se privent de la possibilité d'adapter leur action en fonction de l'attitude du secteur privé.

Pour ces différentes raisons, il paraît donc possible d'affirmer non seulement que le Plan n'a pas, au regard du Droit positif, valeur obligatoire mais encore qu'il n'est pas souhaitable que lui soit reconnue une supériorité juridique quelconque, tout au moins dans un avenir immédiat.

(65) G. PALLEZ, « *Finances publiques* », Cours I.E.P., Paris, 1967-1968, p. 330.

(66) *Le Monde*, 18 mai 1968. - Le Ministre du Budget et du Plan a, notamment, dû reconnaître à la tribune du Parlement que l'endettement du secteur public était estimé, à cette époque, à 20.200 milliards de Lires, soit 11.000 de plus que ce qui était prévu dans le Plan.

(67) Cette limite de la planification a, d'ailleurs, été illustrée par les difficultés qu'ont rencontré les plans impératifs, alors que ceux-ci disposent de moyens beaucoup plus efficaces du fait de la socialisation de l'ensemble des biens de production.

Mais alors, peut-on se demander, le Plan n'est-il qu'un catalogue de vœux pieux, un recueil d'intentions, et la politique de développement planifiée qu'un mythe (68) ?

En réalité, il est évident, ainsi que l'écrit M. Burdeau, que « l'activité des personnes qui s'occupent du plan et l'intérêt que nos gouvernants lui portent ne sont pas purement gratuits ; ce n'est pas un jeu de l'esprit » (69).

Et, effectivement, bien qu'il n'ait pas, sur le plan juridique valeur obligatoire, l'intérêt du Plan apparaît considérable pour l'Etat.

Tout d'abord, le Plan va, pour l'Etat, constituer, en fait sinon en droit, la norme essentielle à laquelle vont se référer les Administrations économiques qui auront participé à l'élaboration de ce schéma global. Les différentes décisions administratives vont donc lui être subordonnées à partir du moment où, d'une part, son élaboration aura été le fruit d'un dialogue réel entre les différentes Administrations et où, d'autre part, auront été mises en place les différentes structures de coordination administrative au niveau de l'exécution (70).

D'autres raisons justifient les efforts considérables déployés par les pouvoirs publics pour mettre sur pied ces programmes globaux d'expansion. Ceux-ci constituent, en effet, selon l'expression de MM. Fourastié et Courtheoux, l'équivalent d'une « carte routière ». Il est évident que le détenteur de celle-ci ne se voit nullement contraint de suivre tel ou tel itinéraire. Mais, il sera d'un intérêt capital pour lui de connaître quel est le parcours le plus rapide et le plus économique.

Enfin, et surtout, le Plan va constituer, en tant que contrat politique, l'élément essentiel de la politique de développement des pays qui se sont engagés dans cette voie.

2. — En effet, le Plan constitue, d'abord, un acte politique, un engagement moral pris par les principaux acteurs de la vie économique, et surtout par les pouvoirs publics, d'agir dans un sens donné.

Cette nature politique du Plan ressort clairement des termes mêmes qu'emploient les instruments de ratification. En France, le programme d'expansion est défini traditionnellement comme « le cadre des programmes d'investissements... et comme l'instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès

(68) Ce qui est la critique fondamentale que font les juristes marxistes à la planification occidentale. V. STAINOV, *art. cit.*

(69) « *Le Plan comme mythe* » in « *La planification comme processus de décision* », p. 36.

(70) C'est notamment, par ce moyen, par le fait que le programme d'investissements des sociétés à participation de l'Etat (I.R.I., E.N.I., etc...) doit être approuvé par le Comité interministériel pour la programmation économique que, dans l'avenir, doit être assurée la conformité de ce programme aux objectifs du Plan italien. D'autres exemples pourraient être cités, notamment celui des plans régionaux pour la France. V. *infra*, Titre II, Chapitre II.

social », définition adoptée pour le v^e Plan et qui reprenait d'ailleurs presque mot pour mot celle qu'en donnait la loi de 1956. Les programmes belges et italiens sont conçus exactement de la même manière ; le premier est défini par l'article 1^{er} de la loi du 30 juillet 1963 comme « le cadre de la politique économique financière et sociale du gouvernement et spécialement des plans d'investissements publics ».

Quant au programme italien, le projet initial lui assignait la mission « d'inspirer le gouvernement dans ses initiatives législatives et son action administrative ». La définition qu'a finalement retenue l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 1967, approuvant le premier Plan, apparaît beaucoup plus ambitieuse. En effet, reprenant presque mot pour mot la formule belge, l'article 1^{er} fait du Plan « le cadre de la politique économique, financière et sociale du Gouvernement et de tous les investissements publics ».

D'une manière officielle, le plan fait donc l'objet d'un engagement moral des pouvoirs publics. Certes, ceux-ci ne peuvent promettre que les objectifs fixés seront atteints ; la formule utilisée par le III^e Plan est, à cet égard, significative (71). Mais, ayant dressé un programme particulièrement précis des actions à entreprendre, ils s'engagent à s'y conformer. Autrement dit, le Plan se présente un peu comme une déclaration d'investissement (72) et il est suivi, comme celle-ci, d'un vote exprimant l'accord du Parlement. C'est donc un acte politique, « un acte de nature nouvelle qui ne peut se ranger dans aucune catégorie juridique existante » (73).

Comme tel, le Plan, bien que non assorti de sanctions juridiques précises, n'en contraint pas moins les pouvoirs publics à agir dans le sens des grandes orientations qu'il arrête. Cette obligation « politique » se manifeste de plusieurs façons.

Tout d'abord, le Gouvernement en approuvant le Plan soit par décret (1^{er} et 3^e Plans), soit en déposant un projet de loi tendant à sa ratification (programmes belges et italiens, II^e, IV^e et V^e Plans français), s'engage à modeler l'ensemble de ses décisions sur celui-ci. Des difficultés proviennent toutefois de ce que le gouvernement a également comme mission de sauvegarder la stabilité par une action appropriée sur la conjoncture et qu'il peut invoquer les impératifs de cette tâche pour déroger à ce que prescrit le Plan. Mais, dans la mesure où la planification tend de plus en plus à harmoniser politique économique à long

(71) « Etant donné la part importante de l'initiative privée dans l'économie française et les incertitudes qui pèsent sur la situation économique et financière, il va de soi que le gouvernement ne peut s'engager à réaliser littéralement le plan. Il fera néanmoins tout ce qui est en son pouvoir pour y parvenir ».

(72) V. P. BAUCHET, *opus. cit.*, p. 91 ; J. L. QUERMONNE, « Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnement juridique », dans « La Planification comme processus de décision », *opus. cit.*

(73) Annuaire de législation française et étrangère, 1963, p. 65.

terme et politique conjoncturelle, cette contradiction tend, elle même, à s'atténuer (il est prévisible qu'elle ne disparaîtra jamais totalement). D'autre part, en admettant que le Parlement ratifie le programme d'expansion, l'exécutif peut voir sa responsabilité mise en œuvre s'il violait ses engagements d'une manière évidente. Réciproquement, le Parlement en approuvant le Plan s'engage à prendre, de son côté, les décisions que nécessite la réalisation de celui-ci. Ainsi devra-t-il, par exemple, entreprendre les réformes législatives nécessaires ou voter les crédits inscrits au Plan.

Par ailleurs, et c'est là une des caractéristiques fondamentales du Plan, celui-ci constitue un programme certes, mais un programme dont tous les éléments sont articulés de façon si cohérente qu'il est difficile d'en modifier un sans risquer de jeter le tout à bas. Il en résulte que les pouvoirs publics, dans la mesure où ils acceptent le Plan, se lient très étroitement et ne vont plus disposer, dans leur action ultérieure, que d'une liberté d'appréciation réduite. Certes, tout programme limite la liberté d'action de celui qui le fixe, mais un Gouvernement s'engageant, par exemple, à œuvrer en faveur d'un rapprochement entre son pays et tel autre dispose, pour ce faire, d'un éventail d'actions très large et très souple. Ce n'est pas le cas de celui qui, dans le cadre du plan, s'engage par exemple à développer dans telle ou telle direction l'infrastructure routière. En effet, cette décision conditionne elle-même la réalisation de toute une série d'objectifs par une sorte de relation en chaîne si précise que les économistes s'efforcent de lui donner une expression chiffrée.

Enfin, le Plan puisqu'il vise à être l'instrument d'une politique de développement concertée, constitue un véritable contrat passé entre les pouvoirs publics et les agents économiques privés. De fait, la plupart des grands objectifs de croissance ne peuvent être atteints qu'au prix d'une action combinée de l'ensemble des acteurs de la vie économique. Ces objectifs leur sont communs si l'on admet que la procédure d'élaboration du Plan ait permis de faire l'unanimité autour de celui-ci. Dès lors, chacune des parties au contrat de développement s'engage à agir dans le sens des orientations fixées pour les quatre ou cinq années à venir. Les producteurs privés s'obligent à investir dans des secteurs donnés, ou à modérer leurs revendications ; l'Etat devra, quant à lui, mettre en œuvre une politique donnée. Cette politique constitue donc la contre-partie de ce qu'attendent les pouvoirs publics des agents économiques privés ; pour ceux-ci, elle est une quasi certitude dont ils tiendront compte pour prendre leurs décisions. Il existe donc là une obligation dont la sanction serait de la part des agents privés une reprise de leur liberté d'action dans le domaine des investissements, des salaires, ou des conditions de travail.

Bien évidemment, l'ampleur de cette obligation sera fonction de l'importance et de la précision des engagements que seront amenés à contracter les agents économiques privés dans le cadre de la planification.

§ II. — *La force du Plan*
quant aux décisions des agents économiques privés.

Le problème est le suivant : quelle place occupent les expériences française, italienne et belge entre les deux pôles que constituent d'une part la simple prévision, et on ne peut plus parler de planification et, d'autre part, la planification autoritaire inconciliable avec la constitution économique des six pays.

A - Une première certitude existe : bien qu'ils soient plus ou moins audacieux, les divers programmes d'expansion ne se bornent jamais à offrir au secteur privé une simple prévision sur l'évolution probable de l'économie. Ils prennent tous partie et fixent des objectifs qui doivent guider l'action des agents économiques privés. Certes, la part de prévision y est plus ou moins grande et, dans certains domaines (ceci est surtout sensible dans le premier programme italien) (74), il est difficile de distinguer ce qui est prévision de ce qui est objectif. Toutefois, même le programme belge, pourtant assez timide à cet égard, indique le sens dans lequel il est souhaitable et nécessaire que soient effectués des investissements (Titre III, chapitre II), et les limites dans lesquelles peuvent évoluer les différentes catégories de revenus (Titre IV, chapitre II).

B - Mais il reste à savoir de quelle manière l'Etat pense-t-il obtenir le respect de ces objectifs ? Autrement dit, comment obtenir des producteurs privés que leurs décisions soient guidées essentiellement par le Plan ?

1. — Le premier moyen, assurément le plus respectueux des libertés économiques, est la persuasion. Le Plan, document public et entouré d'une certaine solennité (du moins le devrait-il dans ce but), recommande aux agents économiques privés d'agir dans tel et tel sens au nom des objectifs de développement national, donc au nom de l'intérêt général.

Tel est l'esprit qui domine en particulier les dispositions du Plan touchant à l'évolution souhaitable des revenus et de la consommation privée. Ainsi, le programme belge fait appel à « une discipline librement consentie », et le projet de plan italien, partant du même postulat, se présentait comme « un tableau de référence par rapport auquel la collectivité doit pouvoir mesurer

(74) M. LEVI, « *La programmation économique en Italie : le rapport Saraceno* », Rev. Les grands aménagements régionaux, n° 5, 1964, p. 17.

et apprécier le comportement des différents groupes d'intérêt qui la composent » (75).

Faire de l'opinion l'arbitre de la situation et obtenir des groupes qu'ils ne compromettent pas les objectifs du Plan sous peine d'être montrés du doigt n'est pas aussi utopique qu'il le semble à première vue lorsque deux conditions sont respectées.

Il est nécessaire, tout d'abord, que l'opinion puisse réellement arbitrer le conflit et donc qu'elle soit bien informée, ce qui soulève de délicats problèmes. Il faut, ensuite, que les groupes soient associés à l'élaboration du Plan d'une manière effective et égale et qu'ainsi ils aient pu librement s'engager à respecter les objectifs de celui-ci ; ceci pose des problèmes non moins complexes.

De toute façon, même en supposant ces difficultés surmontées, la planification uniquement persuasive rencontre des limites évidentes. La politique de développement concerne, il faut y insister, les individus en état de situation, et ceux-ci, pour la défense de leurs intérêts, accepteront à l'occasion de braver le jugement de leurs concitoyens.

2. — Il est donc nécessaire d'aller plus loin et de prévoir une intervention beaucoup plus active de l'Etat, dut-elle limiter les libertés économiques ; seule celle-ci permettra d'obtenir des agents économiques privés qu'ils agissent dans le sens souhaité.

Cette intervention peut être prévue seulement sous condition. Ainsi les plans italien (§ 52), et français prévoient de façon très nette que si les groupes, par leur action, compromettaient la stabilité nécessaire à la réalisation du Plan, à la simple persuasion se substituerait alors une politique de stabilisation usant des moyens classiques sur le crédit, les prix et les revenus. Cette menace sous-jacente suffit en elle-même à limiter la liberté des agents économiques pourtant expressément reconnue. A la persuasion s'ajoute ainsi la dissuasion.

Enfin, d'autres moyens plus spécifiques de la politique de développement sont également envisagés. Il n'est pas question ici d'énumérer toutes les interventions prévues par les différents programmes, subventions, exonérations fiscales, etc... et dont le but est d'amener les entreprises que l'intérêt général ne suffirait pas à décider, à suivre les directives du Plan. Certes, les différents programmes qu'a connus l'Europe des Six se sont montrés à cet égard plus ou moins vigoureux. Du plan Monnet, qui par certains de ses aspects se rapprochait de la planification impérative, au programme belge, fort discret sur ce point (bien que disposant pour la réalisation de ses objectifs des différents moyens prévus par les lois sur l'expansion économique de 1959), on rencontre toute une gamme de solutions. Aucune de celles-ci n'aboutit à une centralisation absolue du pouvoir économique,

mais toutes entraînent cependant dans les faits une limitation assez nette des libertés économiques. D'ailleurs, même en l'absence d'une politique d'incitation spécifique, cette limitation résulterait déjà de l'importance des interventions des pouvoirs publics dans leur propre domaine.

*
* *

Finalement, et l'examen des constitutions économiques et des facteurs politiques le laissait pressentir, c'est la recherche d'un compromis entre le maintien des libertés économiques et la nécessité d'une intervention globale de l'Etat qui nous semble la caractéristique fondamentale de la fonction de développement.

D'une part, en effet, la liberté économique, si elle n'est pas, et il s'en faut de beaucoup, totalement supprimée, n'en subit pas moins des atteintes importantes. De plus, tous les pays sont à la recherche d'une cohérence croissante dans la conduite de l'expansion. La France, seul pays du Marché Commun doté en 1946 d'un programme d'expansion, a été rejointe depuis par trois de ses partenaires. Quant à l'Allemagne et aux Pays-Bas, il s'y dessine une évolution qui devrait les conduire d'une planification simplement sectorielle ou régionale vers une programmation globale.

Mais cette tendance se heurte à des obstacles qui parfois peuvent paraître insurmontables. Comment, en effet, concilier l'efficacité et la cohérence que doit revêtir la fonction de développement avec la décentralisation du pouvoir économique, dont une des conséquences essentielles est l'impossibilité de subordonner juridiquement non seulement les décisions des producteurs privés, mais aussi celles des pouvoirs publics à la « décision-plan » ? Ajoutons à cela les difficultés supplémentaires qu'entraîne, notamment en Allemagne fédérale et en Italie, la décentralisation du pouvoir politique.

Un compromis s'avère indispensable entre, d'une part, le maintien de la liberté d'appréciation des organes étatiques et celui d'une décentralisation économique et politique, et, d'autre part, la nécessité de regrouper dans une vue cohérente l'ensemble des décisions concernant le développement. Cette conciliation ne peut être trouvée qu'en recherchant une coordination plus poussée de l'action des pouvoirs publics et une participation accrue des collectivités décentralisées et des producteurs privés à l'élaboration de la politique économique à moyen terme. C'est dire que les problèmes institutionnels que soulève la fonction de développement ne sont que la conséquence de ceux que laisse en suspens le principe même de cette fonction. Il reste à savoir s'ils en fournissent la solution.

TITRE II

LES TITULAIRES ACTUELS DE LA FONCTION DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.

Les problèmes institutionnels que pose l'élaboration de la politique de développement peuvent être abordés selon deux optiques différentes.

La première consisterait à suivre le processus de décision tout au long de son déroulement de la même manière qu'est, par exemple, étudiée l'élaboration d'une loi. Ce n'est pas l'optique que nous avons retenue ; pourquoi ?

Il apparaît tout de suite, lorsqu'on examine l'élaboration de la politique d'expansion, que toute tentative de schématisation des procédures s'avère assez illusoire. Distinguer, par exemple, la préparation, la consultation et la décision nous semble procéder d'une simplification abusive. Celle-ci peut avoir son intérêt pour la clarté de l'exposé (et nous y recourrons à l'occasion) mais elle entraîne toujours une certaine déformation de la réalité. L'élaboration de la politique économique s'accommode assez mal des procédures rigides et des cadres juridiques traditionnels.

Aussi, abordant la question sous un jour différent, sommes-nous partis, au contraire, des différents acteurs jouant un rôle dans la croissance pour rechercher de quelle manière ils interviennent dans l'élaboration de la politique de développement et l'influence qui est la leur.

C'est seulement de cette façon qu'il peut être répondu aux questions essentielles soulevées par la fonction de développement à savoir, la participation des forces économiques et des pouvoirs locaux (seul compromis possible entre l'exigence de cohérence et la décentralisation du pouvoir économique et du pouvoir politique), la répartition des pouvoirs au sein de l'Etat entre Parlement, Gouvernement, techniciens, etc... Nous plaçant donc sous cette optique, nous verrons successivement :

Chapitre I - L'effacement du Parlement.

Chapitre II - La prééminence de l'Exécutif.

Chapitre III - L'association à l'échelon national des forces économiques.

Chapitre IV - La participation des pouvoirs locaux.

CHAPITRE I

L'EFFACEMENT DU PARLEMENT.

Dans les Six pays européens envisagés, c'est en apparence le Parlement qui reste le maître de la décision ; il dispose des crédits, vote le Plan lorsque celui-ci existe et arrête les termes des grandes réformes institutionnelles conditionnant la croissance économique. Le Gouvernement ne détermine donc pas lui-même les principales orientations de la politique de développement et, s'il possède en ce domaine une grande liberté d'initiative, celle-ci semble jouer surtout au niveau de l'exécution.

En fait, les caractéristiques propres de la politique de développement, complexité, degré de technicité fort poussé et surtout exigence de cohérence, ont totalement renversé cette hiérarchie. C'est sans doute dans le domaine de la fonction de développement économique que se manifeste le mieux l'effacement du Parlement au profit de l'Exécutif, Gouvernement et Administration, effacement qui semble actuellement caractériser l'évolution de la démocratie occidentale. C'est également en ce domaine que le fossé entre le droit et les faits semble le plus large.

Il convient de rechercher la manière dont celui-ci s'est creusé en étudiant successivement le rôle que joue actuellement le Parlement dans l'élaboration de la politique de développement et la signification que revêt son effacement.

Section I. — Le rôle actuel du Parlement.

Une étude effectuée, fin 1960-1961, sur l'influence des différents centres de décision dans l'élaboration de la politique économique (1), et portant sur les six pays du Marché Commun,

(1) Etude effectuée par un groupe d'économistes réunis sur l'initiative de l'Université libre de Bruxelles (Département d'économie appliquée) et dont les éléments ont été publiés par J. BERNARD, dans la *Revue économique*, 1962, p. 701, sous le titre « *Conflits et choix dans l'élaboration de la politique économique* », V. principalement le tableau 2, p. 719.

la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et la Norvège, illustre assez bien la modestie du rôle que joue actuellement le Parlement. En effet si, d'une manière générale, son influence est jugée assez faible comparée, en particulier, à celle du gouvernement et de l'Administration, le domaine de l'expansion est un de ceux où elle atteint son niveau le plus bas puisque, selon les critères retenus par les auteurs de cette enquête, elle est considérée comme « minime ou négligeable ».

Ce jugement situe bien l'importance du rôle des Assemblées parlementaires par rapport à celui des autres organes de l'Etat ; de même, il indique très justement qu'au sein de la politique économique, l'intervention en vue du développement est celle qui échappe le plus au Parlement. Par contre, l'aspect quantitatif de ses conclusions est beaucoup plus discutable ; surtout, celles-ci nous paraissent devoir être nuancées selon que la politique de croissance fait ou non l'objet d'un plan global, la planification constituant à cet égard un facteur décisif d'affaiblissement de l'organe législatif.

§ I. — *Le rôle du Parlement*

dans les pays dotés d'un plan global d'expansion économique.

A priori, il est permis de se demander en quoi la planification peut accentuer le dessaisissement du Parlement dans le domaine de la politique de développement ? En effet, en admettant que le plan ait reçu son approbation, ce qui n'a pas été toujours le cas, celui-ci constituant la « décision » fondamentale de la politique de développement, le contrôle des Chambres paraît au contraire renforcé.

Or, la conclusion inverse paraît résulter de l'étude des expériences belge, italienne et française. Cette conclusion s'inscrit d'ailleurs dans la logique de la planification. En effet, en dépit de l'absence de sanctions juridiques, le plan va s'imposer au Parlement. En l'acceptant, celui-ci s'engage moralement à y conformer ses décisions. Or, dans les pays de la Communauté européenne qui se sont engagés dans cette voie, il apparaît très nettement que les Assemblées, si elles se sont prononcées sur le Plan, n'ont eu qu'une part minime dans l'élaboration de celui-ci. Elles se trouvent donc liées par un contrat dont, en fait, les termes leur ont été imposés.

I. — *Le rôle du Parlement*

dans l'élaboration du plan d'expansion.

En schématisant, l'élaboration du Plan peut être décomposée en deux phases successives, la préparation, de beaucoup la plus

complexe et l'adoption définitive. Or, le Parlement, s'il intervient bien dans la phase finale (cela n'a pas toujours été), ne joue pour ainsi dire aucun rôle dans la préparation du plan.

A - LA PRÉPARATION DU PLAN.

L'exemple français illustre parfaitement la faible influence qu'ont les Assemblées parlementaires dans la phase préparatoire aboutissant à la rédaction du projet de programme d'expansion.

En effet, jusqu'au v^e Plan, le Parlement n'a joué qu'un rôle des plus réduits dans la préparation du Plan. Celui-ci résultait uniquement des travaux des Commissions de modernisation, du Commissariat au Plan et du Gouvernement.

Quelques parlementaires furent certes associés aux études des Commissions du Plan (notamment en 1946 au sein de la Commission des territoires d'Outre-Mer) (2). Cette participation reste exceptionnelle, le Gouvernement refusant d'inviter les parlementaires à siéger dans ces organismes. Par ailleurs, il convient également de rappeler que les Commissions parlementaires, notamment celle des finances, ont été informées sur l'état des travaux. Mais tout ceci ne paraît pas avoir eu de grande portée. Aussi le Parlement s'est-il ému de cette situation en votant le iv^e Plan et a-t-il inclus dans la loi du 4 août 1962, approuvant ce dernier, un article 2 faisant obligation au Gouvernement de lui adresser dans l'avenir « un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Plan » (3). Bien qu'assez imprécise, cette disposition visait à donner au Parlement une influence décisive sur l'élaboration du Plan en lui permettant d'effectuer les choix essentiels avant que celui-ci fut achevé. Logiquement, l'article 2 devait conduire le Gouvernement à présenter aux Chambres un choix d'options toutes parfaitement cohérentes, c'est-à-dire, une première « maquette » indiquant les possibilités d'obtenir un taux de croissance de 3 à 4 % et les conséquences de ce choix, une seconde correspondant à un taux de 5 % et enfin une ou plusieurs autres correspondant à des taux supérieurs, 5,5 ou 6 % par exemple. Il devait en aller de même pour les principaux objectifs, développement régional, structure de la consommation, etc... (4).

(2) V. P. DELVOLVÉ, « *Le Plan et la procédure parlementaire* », dans « *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire* », P.U.F., 1964, p. 44.

(3) V. P. DELVOLVÉ, « *Le Parlement et la préparation du V^e Plan* », R.D.P., 1965, p. 661.

(4) Cette interprétation de l'article 2 paraissait d'ailleurs être celle de M. POMPIDOU lui-même. Celui-ci déclarait à l'Assemblée nationale, le 22 mai 1962 (*J.O. Débats Ass. nat.*, p. 1229) : « Le gouvernement se propose pour la préparation du V^e Plan de soumettre à l'Assemblée le choix des grands objectifs et des grandes options avant même la rédaction du Plan ».

Or, le rapport qui fut présenté au Parlement ne comprenait qu'une seule esquisse cohérente, celle qu'avait choisie le Gouvernement et qui correspondait à un taux de croissance de 5 %. Les autres variantes n'étaient évoquées que pour être aussitôt rejetées, le rapport n'en montrant que les inconvénients. Le Parlement ne put donc choisir mais seulement accepter ou rejeter l'hypothèse arrêtée par le Gouvernement (5).

Par ailleurs, au cours du débat, le Gouvernement s'opposa à tout amendement susceptible d'infléchir dans un sens ou dans un autre l'esquisse gouvernementale utilisant pour cela la procédure du vote bloqué de l'article 44 (6). Cette attitude qui peut s'expliquer lorsque le projet de Plan a reçu sa forme définitive, se comprend beaucoup moins à un stade où il s'agit simplement de savoir en fonction de quelles orientations d'ensemble sera poursuivie la préparation du Plan.

La position adoptée par le Gouvernement, dans cette hypothèse, est cependant significative. En effet, certains se sont étonnés de constater que, depuis 1958, se soit accru le rôle du Parlement dans l'élaboration du Plan alors que, précisément, la Constitution de 1958 limite considérablement le rôle de celui-ci. En fait, le paradoxe n'est qu'apparent. C'est parce que l'Exécutif dispose, désormais, de moyens de pression considérables, lui permettant d'amener le Parlement à ratifier tel quel le projet gouvernemental que, depuis 1962, le rôle officiel des Assemblées a pu être accru. A l'inverse, il est bien évident que la perspective de voir le Plan totalement démantelé par les Chambres explique en partie les réticences des Gouvernements de la IV^e République quant à l'association du Parlement à l'élaboration du Plan.

Ces réserves effectuées, la procédure utilisée pour le V^e Plan marque cependant un léger accroissement de l'influence du Parlement. Tout d'abord, il lui était théoriquement possible de rejeter le rapport gouvernemental, la chose étant plus réalisable qu'au moment où le Plan lui est présenté pour approbation définitive au terme d'études ayant duré un ou deux ans. Par ailleurs, le Gouvernement, s'il n'a accepté aucun amendement, a néanmoins tenu compte des remarques faites par les parlementaires dans les directives qu'il a adressées au Commissariat général au Plan, respectant en cela les engagements qu'il avait pris au cours des débats (7). Soulignons enfin, et surtout, que dans le cadre de la préparation du VI^e Plan, il est à prévoir que le Parlement se trouvera, au moment du vote des grandes options, devant un choix véritable. C'est, d'une part, ce qu'impose à l'Exécutif le vote, en juillet 1968, d'un amendement au collectif

(5) V. Rapport sur les principales options commandant la préparation du V^e Plan annexé à la Loi du 22 décembre 1964, *J.O.* 23 déc. 1964, p. 11386.

(6) *J.O.* déb. Ass. nat. du 26 nov. 1964, p. 5672.

(7) Déclaration de M. POMPIDOU, *J.O.* déb. Ass. nat. 26 nov. 1964, p. 5695.

budgétaire stipulant : « le rapport au Parlement sur les principales options du vi^e Plan sera assorti d'hypothèses sur l'évolution de chacune des grandes catégories de prestations sociales. Il précisera les incidences économiques et financières liées au choix de chacune de ces hypothèses ». C'est, d'autre part, ce qui paraît ressortir de premiers travaux effectués dans ce domaine par le C.G.P. (7 bis).

Des efforts sont donc en cours pour améliorer la participation des Chambres à la préparation du Plan. Celle-ci reste, néanmoins, aux yeux de beaucoup, fort insuffisante. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas spécifiquement français, on le retrouve sous d'autres formes, et parfois d'une manière accentuée, en Belgique aussi bien qu'en Italie.

Ainsi, le Parlement belge n'a pas été associé directement aux travaux qui ont conduit à la rédaction du premier programme d'expansion. Il a eu toutefois plusieurs occasions de faire connaître son point de vue. En effet, avant que fut entreprise la rédaction définitive du Plan, le Gouvernement énonça devant la Chambre des Représentants les principaux objectifs de celui-ci, taux d'expansion annuel de 4 %, création de 20.000 emplois nouveaux par an, etc... (8). D'autre part, une première esquisse du programme a été publiée en avril 1961. Bien qu'aucun débat ne fut organisé à ce propos, le Parlement pouvait, là encore, influencer sur les travaux préparatoires. A ce stade toutefois, les Chambres ne se trouvaient pas en face de choix bien tranchés et leur intervention ne pouvait guère être constructive. C'est pourquoi, suivant l'exemple français, le Gouvernement s'est engagé, au cours des débats qui ont accompagné le vote du premier programme, à présenter dans l'avenir un rapport sur les grandes options. Celui-ci doit comprendre trois variantes correspondant à des taux d'expansion de 3,5 %, 4 et 4,5 % ; mais en fait, les deux dernières seulement seront organisées de façon cohérente. D'autres options seront offertes sur des objectifs plus limités, routes, voies d'eau, etc... (9).

La situation se présente en des termes quasi-identiques en Italie où le Parlement ne fut associé à la préparation du Plan que d'une manière très indirecte. Certes, les Chambres eurent l'occasion d'approuver les principaux objectifs du Plan italien avant que l'élaboration de celui-ci fut même commencée, puisque la « Note annexe » au rapport que présenta le Ministre du Budget, le 22 mai 1962, donna lieu à un débat (10). Or, cette note, point de départ du Plan actuel, fixait les directives qui devaient guider la Commission Saraceno dans ses travaux plus détaillés.

(7 bis) *Le Monde*, 28 janv. 1969.

(8) Déclaration à la Chambre des Représentants du 27 septembre 1963.

(9) Voir *Annales parlementaires de Belgique - Chambre des Représentants*, Séances des 17 et 18 juillet 1963.

(10) Rapport publié dans N.E.D., n° 2969, 4 mars 1963, pp. 21 et s.

Toutefois, ces directives étaient énoncées en termes si généraux qu'il aurait été difficile de ne pas être d'accord avec les objectifs qu'elles arrêtaient, amener l'expansion à son taux maximum, éliminer les déséquilibres dont souffre l'économie italienne et développer les équipements collectifs. L'accord donné par le Parlement ne revêtait dans ces conditions qu'une signification fort réduite. Par la suite, cependant, la Chambre fut tenue informée par le biais de la Commission du budget, laquelle entendit plusieurs fois des rapports sur l'état des travaux d'élaboration du Plan.

Cette participation semble, d'ailleurs, devoir être renforcée dans l'avenir. En effet, à la suite des discussions qui se sont tenues au sein des Commissions parlementaires, le Gouvernement s'est engagé à déposer un projet de loi sur les procédures d'élaboration du Plan (cet engagement est d'ailleurs mentionné, d'une manière expresse, dans l'article 3 de la Loi portant approbation du Plan). Dans ce cadre, on envisage, plus précisément, d'adopter le processus suivant : au mois de janvier de la dernière année d'application du Plan, le Gouvernement devra soumettre au Parlement un document dans lequel seront définies les lignes directrices du nouveau programme et les principales mesures d'exécution proposées. Par ailleurs, il est également prévu que plusieurs schémas de développement seront présentés aux Assemblées. Celles-ci seront donc associées à la préparation des plans futurs d'une manière beaucoup plus étroite que ce ne le fut pour le premier programme.

La participation du Parlement à l'élaboration du Plan a donc fait l'objet d'aménagements certains. Elle reste néanmoins fort réduite, dans les faits surtout. Qu'y a-t-il d'anormal à cela pourrait-on objecter ? Les Assemblées sont encore moins associées à la préparation des projets de Loi qu'elles ne le sont à celle du Plan. Cela est certain, mais toute la différence tient à ce que les pouvoirs des Chambres au moment de la discussion et de l'approbation de ces projets sont infiniment plus grands que ceux dont elles disposent à l'égard du Plan. En bref, la nature de celui-ci fait qu'elles n'ont d'alternative qu'entre sa ratification pure et simple ou son rejet en bloc.

B - L'ADOPTION DU PLAN.

1. — Une première question se pose : le plan, vu sa nature tout à fait particulière, fait-il l'objet d'une approbation explicite de la part du Parlement ?

Actuellement, la réponse est, sans aucun doute, affirmative. Le programme belge a été ratifié par le Parlement en 1963, le v^e Plan l'a été en novembre 1965 et le programme italien a été voté le 27 juillet 1967.

Cependant, l'expérience des trois premiers Plans français permet de mettre en doute qu'il y ait là une obligation et surtout une étape décisive dans l'élaboration du Plan (12). En effet, seul le I^{er} Plan fit l'objet d'une approbation du Parlement (Loi 27 mars 1956). D'ailleurs, il n'est pas sans intérêt de rappeler que ce Plan couvrait la période 1954-1957, autrement dit, la ratification des Chambres intervenait un an et demi avant la fin de celui-ci.

Le Plan Monnet, quant à lui, reposa sur un simple décret du 16 janvier 1947 et le Parlement n'en fut jamais saisi bien qu'à plusieurs reprises (Lois du 7 janvier 1949, article 4, et du 8 avril 1949, article 1^{er}) il ait demandé au Gouvernement de l'examiner. Il est d'ailleurs douteux qu'il l'eût souhaité ardemment, il est non moins douteux que, dans l'hypothèse où ses vœux eussent été exaucés, il eût trouvé le temps de le voter. Cette approbation fut certes implicite puisque les crédits nécessaires à l'exécution du Plan furent accordés et que le « Fonds national de modernisation et d'équipement », organisme chargé de financer une grande partie des interventions prévues par le Plan, fut institué par voie législative (Loi du 7 janvier 1948). Toutefois, M. Rivero pouvait alors constater, à juste titre, que le premier plan de modernisation et d'équipement avait été élaboré et réalisé sans que les Assemblées interviennent et qu'apparemment cette abstention ne s'était guère fait sentir (13).

Des raisons spéciales pouvaient certes être invoquées pour justifier cette situation, caractère expérimental du Plan Monnet, calendrier chargé du Parlement dans les années de l'immédiat après-guerre, incertitudes sur la forme à donner à l'intervention du Parlement, etc... Ces raisons peuvent également être invoquées tout au moins en partie, pour justifier le retard avec lequel ont été adoptés les Plans belges et italiens. En effet, le premier programme belge (1962-1965) et le Plan italien (1966-1970) ont été votés, l'un et l'autre, avec un retard d'un an et demi, soit respectivement en juillet 1963 et en juillet 1967. Mais on ne peut se retrancher derrière ce caractère expérimental pour expliquer et l'absence totale de ratification parlementaire en ce qui concerne le III^e Plan et le retard avec lequel furent votés les II^e et IV^e Plans (respectivement 3 ans et demi et 6 mois).

Le vote du Parlement ne paraît donc pas constituer une étape capitale dans l'élaboration du Plan. Cela apparaît pleinement si l'on examine l'influence qu'a cette ratification sur le contenu du programme d'expansion.

(12) V. principalement P. BAUCHET, *opus. cit.* ; J. RIVERO, « *Le problème juridique du Plan* », D. soc., fasc. XXXVI, mars 1950, p. 11 et « *Vers un statut juridique du Plan Monnet* », D. soc., 1949, p. 4 ; F. GOGUEL, « *Le Plan et le Parlement* », dans « *La planification comme processus de décision* », *opus. cit.*, p. 91.

(13) J. RIVERO, « *Le problème juridique du Plan* », *art. cit.*

2. — En effet, force est de constater que l'association des Chambres à la prise de décision reste purement formelle.

Le 11^e Plan, le seul qui ait été ratifié par un Parlement de la 4^e République, c'est-à-dire par l'organe prépondérant du système politique défunt, fut certes amendé au cours de la discussion (14). Mais, outre le fait que le vœu des parlementaires de voir accroître les investissements scolaires n'ait guère été exaucé, les Chambres ne pouvaient, de toute façon, se faire d'illusions sur l'influence de leurs remarques puisqu'elles intervenaient alors que le Plan était en voie d'achèvement.

Avec le 4^e Plan, le Parlement semble avoir eu plus de succès dans ses tentatives d'infléchir l'orientation du programme d'expansion. Bien que le Gouvernement ait souligné que le Plan constituait un document qui ne pourrait guère être amendé, et « qu'un projet de Loi partant de 5 lignes qui finirait par avoir deux volumes à force d'amendements » (15) était inconcevable, celui-ci fut cependant modifié. Toutefois, le caractère très général des amendements incorporés dans l'instrument de ratification ôtait à ceux-ci toute portée pratique. Le Parlement demandait, en effet, que soit accéléré le développement des régions sous-développées et améliorée « la condition des catégories les plus défavorisées de la nation ». On voit mal le Gouvernement s'opposer à de tels vœux, d'autant plus qu'ils ne portaient guère à conséquence. Fait plus intéressant, l'Exécutif, au cours du débat, et à la suite de certaines interventions, modifia lui-même le projet de Plan au moyen de lettres rectificatives. Ainsi, il tint compte des désirs du Parlement en ce qui concerne la construction de logements et la liaison Mer-du-Nord - Méditerranée.

Cette technique des lettres rectificatives, introduites en cours de débat, fut reprise en 1965 pour le 5^e Plan. Le Gouvernement accueillit ainsi les vœux du Parlement en ce qui concerne l'industrialisation de l'Ouest et « la construction d'une voie navigable à grand gabarit entre Mulhouse et Altkirch ». Par contre, il se refusa absolument à ce que son projet fut amendé selon la procédure courante, exigeant le vote bloqué sur l'ensemble du projet.

Le Parlement belge semble avoir exercé une influence encore plus minime dans l'adoption définitive du premier programme d'expansion. D'une part, les débats précédant le vote de celui-ci ne semblent pas avoir suscité de la part du Parlement un intérêt très grand ; d'autre part, et surtout, le programme ayant réussi à instaurer un équilibre entre les intérêts de la Wallonie et ceux

(14) Le II^e Plan fut en effet approuvé sous la double réserve que seraient, d'une part, développés les investissements scolaires et, d'autre part, supprimées les dispositions prévoyant un élèvement de l'âge de la retraite.

(15) Déclaration de M. POMPIDOU au Sénat, Séance du 12 juillet 1962, *J.O. Déb.*, p. 909.

de la Flandre, toute modification risquait de renverser cet échafaudage fragile ; on s'explique ainsi que le projet ressortit des Chambres tel qu'il y était entré. Le Gouvernement, d'ailleurs, avait à l'origine songé à demander au Parlement le vote d'une simple motion approuvant le rapport déposé devant lui. L'approbation des Assemblées prit finalement la forme législative, mais ce fut essentiellement pour lui conférer une solennité plus grande car le Programme ne fut nullement discuté selon la procédure utilisée ordinairement pour les projets de lois.

Il semble donc bien établi que l'approbation du Plan par les Chambres reste souvent purement formelle ; celles-ci, privées de la possibilité de le modifier, tout au moins d'une manière valable, se trouvent finalement placées devant l'alternative, acceptation ou rejet en bloc ; et cette dernière solution, si elle est juridiquement possible, n'est en pratique guère concevable.

A cela existe une raison fort simple : le Plan constitue, ainsi que cela a été noté, un instrument de cohérence, une vue globale de l'évolution économique, des objectifs souhaitables et des moyens nécessaires. Entre ces objectifs et ces moyens des choix ont été effectués et ceux-ci se conditionnent mutuellement. En supposant, par exemple, qu'à propos de l'installation d'un complexe sidérurgique une option se soit présentée entre Dunkerque et Marseille et, qu'en fonction des possibilités économiques et de considérations politiques, la première solution ait été choisie, ce premier choix va en entraîner d'autres au niveau des infrastructures, etc... Le Plan offre donc sur ce point une cohésion difficile à remettre en cause. Que les parlementaires du Midi, mûs par le légitime souci de défendre les intérêts de leur région, déposent alors un amendement tendant à ce que le Plan retienne également comme objectif l'installation d'un deuxième complexe industriel à Marseille, et l'équilibre général du Plan se retrouve mis en cause et, du même coup, l'utilité de celui-ci.

L'intervention du Parlement au stade de l'adoption n'a donc, et ne peut avoir, qu'un effet très limité. Mais alors, pourquoi consulter le Parlement, peut-on se demander ? Est-ce surtout pour donner une « satisfaction morale » aux Assemblées ainsi que le pense M. Goguel ? (15 bis). C'est pousser le pessimisme à son maximum. En fait, cette association du Parlement, ne serait-elle que formelle, est nécessaire ; l'Exécutif doit obtenir que les Chambres, dépositaires du pouvoir financier et du pouvoir législatif, s'engagent à prendre ultérieurement les décisions nécessaires à la réalisation du Plan.

Certes, le Plan ne s'imposant pas à lui, le Parlement reste juridiquement le maître des décisions de politique économique qui sont de sa compétence. Mais, et c'est à notre avis une chose essentielle, le dessaisissement des Assemblées parlementaires

dans ce domaine se voit sérieusement accentué du fait même de l'existence d'un programme global d'expansion.

II. — *Le rôle du Parlement dans l'élaboration de l'ensemble des décisions conditionnant la croissance.*

On peut imaginer à priori que le Parlement, plus ou moins mis à l'écart au cours de l'élaboration du Plan, retrouve un rôle considérable au niveau des décisions essentielles qui constituent l'armature de toute politique de développement. Et de fait, par le biais des votes de crédit et des réformes institutionnelles, les Chambres ont en ce domaine une influence qu'elles n'ont pu exercer au moment de l'adoption du Plan.

Cependant, affirmer cela ne signifie nullement que le Parlement ait, à ce stade, une part prépondérante dans la prise de décision. Tout d'abord, existe, dans l'ensemble des Démocraties occidentales, une tendance générale conduisant à transférer le pouvoir financier et même le pouvoir législatif au Gouvernement. Ce phénomène n'a épargné, ni la Belgique, ni l'Italie, ni surtout la France. Mais, en outre, dans ces pays, ce mouvement est considérablement accentué par la planification en vue du développement.

A - LA TENDANCE GÉNÉRALE A L'EFFACEMENT DU PARLEMENT.

Ce phénomène est souligné depuis suffisamment longtemps pour qu'il soit nécessaire d'y insister beaucoup.

En apparence, il semble atteindre la France beaucoup plus que ses partenaires du Marché Commun, la Constitution de 1958 ayant considérablement accentué ce dessaisissement du Parlement. Le pouvoir financier des Assemblées françaises a été réduit : l'initiative des dépenses a été retirée aux parlementaires et, bien que ceux-ci aient toujours à se prononcer sur la Loi de finances, la procédure budgétaire a été considérablement modifiée au profit de l'Exécutif (15 ter). A cela s'ajoutent les limitations apportées à l'exercice, par les Chambres, de leur fonction législative. Même en faisant abstraction des nombreux moyens de procédure dont dispose le Gouvernement pour obtenir le vote de ses projets de Lois, le Parlement a vu ses pouvoirs sérieusement diminués du fait de l'article 34.

Celui-ci, qui fixe limitativement la compétence du législateur, n'énumère comme matières intéressant la politique économique et réservées exclusivement à la Loi, que la fixation de l'impôt, le régime d'émission de la monnaie, la création d'établissements publics, les nationalisations et le vote du budget. Conséquence, les autres secteurs concernés par l'action économique de l'Etat

sont soustraits, en totalité ou en partie, (matières ou la Loi n'intervient que pour déterminer les « principes fondamentaux ») (16), à l'intervention du Parlement.

En fait, la nouveauté vient surtout de ce que, désormais, le Gouvernement se trouve en « position de force » sur le plan juridique puisque, en pratique, depuis 1925-1930, le Parlement avait, dans le domaine économique, plus ou moins abandonné ses prérogatives au profit de l'Exécutif (délégation du pouvoir législatif pour la défense du franc, etc...). D'ailleurs, en Belgique et, à un moindre degré, en Italie, bien que les pouvoirs traditionnels du Parlement soient restés constitutionnellement intacts, la situation est fort semblable.

En Belgique, écrit M. A. Mast, « les projets de lois budgétaires, de lois de comptes, de lois ratifiant les arrêtés royaux pris en vertu de lois attributives de compétence, sont toujours votés ne varietur par le Parlement. Les projets de lois monétaires et fiscales... sont rarement amendés » (17).

Il en va un peu différemment en Italie en raison de la puissance des commissions permanentes lesquelles peuvent, en effet, adopter définitivement les projets de lois (article 72 Const.).

Ceci amène le Gouvernement à négocier avec le Parlement dans des conditions plus difficiles puisqu'il a en face de lui une formation peu nombreuse et spécialisée, donc plus efficace. Il a toutefois la possibilité de demander aux Chambres elles-mêmes de se prononcer. En fait, si pour cette raison, et surtout en fonction de la conjoncture politique italienne, le contrôle du Parlement s'avère plus serré dans ce pays que dans d'autres, c'est néanmoins l'Exécutif qui, ainsi que nous le verrons, y joue de plus en plus le rôle essentiel.

D'une manière générale donc, les Assemblées ont vu leur influence décroître d'une façon particulièrement accentuée dans le domaine de la politique économique. Elles jouent un rôle surtout passif ; elles peuvent freiner ou infléchir plus ou moins la politique gouvernementale, mais elles sont dépossédées en fait de l'essentiel du pouvoir de décision, quelles que soient les apparences juridiques.

Ce dessaisissement des Chambres est encore accentué dans le domaine de la politique de développement et ceci d'autant plus que celle-ci recourt aux techniques de planification.

(16) Or, on sait combien cette notion a fait l'objet d'interprétations restrictives (V. par exemple la décision du Conseil constitutionnel du 27 novembre 1959).

(17) A. MAST, « Les pays du Bénélux », Paris, L.G.D.J., 1960, p. 189. Quant à l'influence du Parlement belge sur l'adoption d'une des principales décisions de politique d'expansion, la Loi du 2 avril 1962 créant une Société nationale d'investissements, V. L. MORISSENS, « Les facteurs de la décision dans la politique économique de la Belgique », Rev. Cahiers éco. de Bruxelles, n° 27, p. 321, 1965.

B - LA PLANIFICATION FACTEUR D'AFFAIBLISSEMENT DU PARLEMENT.

La planification de l'économie en vue du développement impliquant une double exigence de continuité et de cohérence, contribue de manière décisive à ôter aux Chambres la conduite de la politique d'expansion ; ce phénomène semble d'ailleurs aller crescendo selon que l'on passe de la planification partielle à la planification globale.

1. — *La planification partielle.*

Deux exemples illustrent de façon remarquable l'affaiblissement du Parlement qui en résulte.

a) Le premier, et le plus significatif, est celui des Lois-programmes. Historiquement, l'ascension du Parlement s'est surtout traduite par un resserrement du contrôle financier, les autorisations de recettes et de dépenses étant accordées pour des périodes de plus en plus brèves, et ceci jusqu'à ce qu'on en arrivât au principe actuel de l'annualité budgétaire. Or, à l'origine des atteintes sans cesse plus nombreuses portées actuellement à ce principe, se trouve la nécessité pour l'État d'intervenir dans la longue période pour favoriser une croissance accélérée et équilibrée.

En effet, très rapidement est apparue la contradiction entre la continuité exigée par l'action économique à long ou moyen terme (il est difficile d'arrêter une autoroute en rase campagne en attendant le déblocage des crédits qui permettront son prolongement) et la règle voulant que l'ensemble des recettes et dépenses de l'État fassent l'objet d'un vote annuel. Aussi, s'est-on orienté progressivement, dans les quatre pays que nous envisageons, vers la procédure nouvelle des lois de programme consistant à faire entériner par les Chambres la mise en route d'un programme financier pluriannuel. Celui-ci prévoit que chaque année seront inscrits au budget les crédits nécessaires à l'exécution de tâches précises, crédits dont le montant global et les tranches annuelles sont fixés dans le texte de la Loi.

Or, ces lois de programme, compléments obligatoires de toute planification partielle (voir par exemple le « Plan vert » italien ou le « programme de développement des infrastructures » belge), entraînent une limitation certaine des pouvoirs financiers du Parlement. Certes, et bien que la situation ne se présente pas partout d'une manière identique, les Chambres restent en droit libres d'inscrire ou de ne pas inscrire dans chaque budget les crédits de paiement prévus par les lois de programme (18).

(18) Les procédures prévues à cet égard peuvent recevoir différents aménagements. Ainsi, en France, avant 1959, le vote d'une loi de programme permettait l'engagement des dépenses, le paiement devant, par contre, s'étaler sur

Mais cette possibilité est limitée car, pratiquement, il est difficile au Parlement de se déjuger et de refuser les conséquences de son propre choix. Le Gouvernement se trouve donc ici dans une position particulièrement forte, et les Chambres voient sur un point précis leur pouvoir financier aliéné pour une période plus ou moins longue.

b) Cette dépossession peut aller encore plus loin. En effet, le Parlement a de plus en plus tendance, en même temps qu'il se lie par le vote de Lois programmes, à laisser au Gouvernement le soin de décider l'usage qui sera fait des moyens qu'il lui accorde de cette manière. Deux exemples illustrent ce fait.

Le premier est celui de la loi belge du 18 juillet 1959 « instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions ». Celle-ci, sans être une Loi de programme à proprement parler, accorde néanmoins au Gouvernement des moyens de nature financière destinés à lui permettre d'intervenir plus efficacement dans le développement régional (19). Or, il est remarquable que cette Loi laisse à l'Exécutif le soin de déterminer quelles seront les régions qui bénéficieront de cette aide, se bornant à souligner que celles-ci ne pourront comprendre plus de 15 % de la population du Royaume et que, d'autre part, elles devront répondre à certaines conditions d'ailleurs fort imprécises.

Le deuxième exemple est celui de la Loi du 10 août 1950 pour le relèvement du Sud de l'Italie. Celle-ci, qui créait la Cassa per il Mezzogiorno, accordait un crédit global de 1.000 puis de plus de 2.000 milliards de lires répartis sur une période de 15 ans (20). Or, cette loi n'arrêtait aucun objectif précis, aucune directive détaillée devant guider les pouvoirs publics dans l'utilisation des sommes ainsi mises à leur disposition. Autrement dit, c'était un mandat en blanc qui ainsi était signé au bénéfice du Gouvernement ou, plus exactement, du Comité des Ministres pour le Midi.

Il est donc indéniable que la planification, même partielle, se traduit par une accentuation de la baisse d'influence des Assemblées parlementaires. A ceci, on peut toutefois objecter que les Chambres peuvent, au stade de l'élaboration de la Loi

plusieurs exercices. Ce système liait assez étroitement le Parlement, mais il liait aussi le Gouvernement. Celui-ci désirant retrouver une liberté d'appréciation plus grande, l'ordonnance de février 1959 est venue interdire l'engagement de dépenses fondé sur une Loi de programmes. La contrainte qui pèse sur les votes ultérieurs du Parlement est donc allégée, elle n'en demeure pas moins.

(19) V. R. VANDEPUTTE, « *La politique d'expansion régionale en Belgique* », dans la Rev. Economie appliquée, 1960, p. 569 et s.

(20) Il n'est pas inutile de préciser qu'en l'hypothèse le Parlement se voyait ôter toute possibilité de refuser les crédits prévus, la Loi autorisant la Caisse à escompter les crédits devant être dégagés dans les budgets futurs.

de programme, infléchir la politique gouvernementale en contrepartie de leur engagement pour l'avenir.

Dans une certaine mesure, cette objection peut être accueillie : des exemples, assez rares il est vrai, peuvent être invoqués dans ce sens. Ainsi, le Parlement italien a-t-il joué un rôle important dans l'élaboration de la Loi du 11 juin 1962 approuvant le Plan de Renaissance de la Sardaigne et octroyant, pour son exécution, un crédit de 400 milliards de lire répartis sur une période de 15 ans. En effet, il obtint que le projet gouvernemental fut considérablement amendé, dans le sens souhaité par le Conseil régional sarde. Dans ce cas précis, toutefois, le Parlement se trouvait en présence d'un projet détaillé et il était éclairé par les travaux menés par les autorités régionales. Autrement dit, un choix effectif se présentait à lui.

2. — *La planification globale.*

Avec celle-ci, on franchit un degré supplémentaire dans la limitation des pouvoirs du Parlement que ceux-ci soient d'ordre financier ou normatif.

Affaiblissement du pouvoir financier : le Plan pousse à son extrême le système des lois de programme puisque l'ensemble des investissements publics fait désormais l'objet d'une programmation à moyen terme (21). Or, comme le constate M. G. Burdeau, « il est vrai que l'approbation du Plan ne préjuge pas son financement qui reste subordonné au vote annuel des tranches de crédit. Mais ne voit-on pas l'autorité dont disposera le Gouvernement qui, au moment où il sollicitera les crédits, pourra se réclamer d'un vote antérieur de l'Assemblée ayant ratifié le Plan ?... en politique, la hiérarchie entre les principes et leur mise en œuvre est flottante, si bien que l'engagement sur le principe peut conduire à une dépossession pratique de tout contrôle (22) ».

Mais la planification globale va encore plus loin dans la mesure où elle rassemblera dans un même instrument, et selon un système cohérent, l'ensemble des orientations devant guider la politique de développement. De cette manière, elle enlève aux Chambres la possibilité d'infléchir la politique gouvernementale

(21) Ceci doit être nuancé malgré tout. En effet, et contre toute logique, le Plan n'est pas toujours bien synchronisé avec les Lois-programmes financières. Dès lors, on peut admettre qu'à l'occasion de la discussion de ces dernières le Parlement puisse revenir sur ses engagements antérieurs. Tout dépendra en fait de l'orientation de la loi proposée. Si celle-ci s'inscrit dans la foulée du plan, la contrainte morale pesant sur les Chambres reste identique. A l'inverse, le projet gouvernemental peut, en raison de la conjoncture, s'écarter du Plan ; alors le Parlement retrouve sa liberté de manœuvre et donc son potentiel de négociation.

(22) G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, T. VII.

au cours de leurs interventions ultérieures. Reprenons l'exemple du Plan Sarde ; les parlementaires italiens ont pu intervenir de façon efficace car il s'agissait d'un programme isolé. Mais supposons, et l'Italie marche à grands pas dans cette voie, que le Plan de Renaissance ait été replacé dans le cadre du Plan national. Dans ces conditions, les parlementaires pouvaient certes amender le projet du Gouvernement ; mais celui-ci leur aurait opposé que ce ne pouvait être qu'au prix d'une réduction de l'aide de l'Etat à la Sicile ou à la Calabre, que par ailleurs, les grands équilibres nationaux (investissements, consommation, balance extérieure), risquaient de souffrir de ce choix, etc... Il est évident que les freins mis à la générosité des parlementaires auraient alors joué beaucoup plus sérieusement.

Affaiblissement du pouvoir normatif, avons-nous dit également. Celui-ci varie toutefois selon les pays. Le programme belge, par exemple, n'aborde nullement le problème des réformes institutionnelles. Les plans français eux-mêmes restent assez discrets sur ce point. Certes, le II^e Plan plaçait au nombre de ses « actions de base », plusieurs réformes importantes des structures institutionnelles conditionnant la croissance. D'ailleurs, en vue de réaliser certaines d'entre elles, le Gouvernement demanda aux Chambres une délégation du pouvoir législatif (Lois du 14 août 1954 et 2 avril 1955). Toutefois, le II^e Plan n'étant pas encore approuvé par le Parlement, celui-ci consentit donc ces délégations en pleine liberté.

L'exemple du programme italien est plus intéressant, celui-ci contient en effet un programme législatif fort volumineux puisqu'il envisage même une réforme du Code pénal. D'une manière plus précise le programme va, par exemple, préconiser « l'installation d'un organe de surveillance des sociétés anonymes cotées en bourse » (Par. 39). Mais, dès lors, il est certain que le Parlement italien, en approuvant le Plan, se liera les mains sur ce point et devra tenir compte de cet engagement au moment où il envisagera une réforme détaillée. D'une manière générale, les options du Plan supposent, tout au moins de manière implicite, soit le maintien soit la réforme de certaines structures. Ratifiant le programme d'expansion, les Chambres s'engagent à orienter leur action législative dans le sens jugé nécessaire à la réalisation des objectifs fixés.

En résumé, il ne fait aucun doute que la ratification par le Parlement d'un Plan global de développement limite étroitement l'exercice des pouvoirs financier et normatif de celui-ci. Or, le Plan a été élaboré sans que les Chambres y soient réellement associées, et approuvé sans qu'elles aient eu la possibilité de le modifier réellement. Dès lors, le cercle est bouclé, les Assemblées parlementaires se voient engagées en vertu d'un contrat dont

elles n'ont pu négocier réellement les clauses (23). Selon un processus tout à fait logique, la planification globale de l'économie tend donc à écarter le Parlement de l'élaboration de la politique de développement.

En conséquence, le rôle des Assemblées devrait être plus important en Allemagne Fédérale et en Hollande, pays dépourvus de Plan. Qu'en est-il dans les faits ?

§ II. — *Le rôle du Parlement dans les pays dépourvus d'un Plan global d'expansion, les Pays-Bas et la R.F.A.*

L'inexistence d'un plan global de développement permet au Parlement d'exercer une influence plus grande. Celle-ci reste néanmoins limitée, les Chambres ayant abandonné, là aussi, une grande part de leurs prérogatives au profit de l'Exécutif.

I. — *Conséquences de l'inexistence d'un Plan global de développement.*

Celles-ci varient considérablement selon que l'on envisage la R.F.A. ou les Pays-Bas, chacun de ces pays ayant adopté un style différent pour intervenir dans le développement.

A - En Allemagne occidentale, le problème se posait, à l'origine, en des termes assez simples. L'article 110 de la Loi fondamentale prévoit, dans « certains cas particuliers », la possibilité d'autoriser les dépenses pour une période plus longue que l'année. En fait, la procédure des Lois de programmes ne fut pas utilisée jusqu'à 1967. Les programmes gouvernementaux établis dans certains secteurs (autoroutes, santé, etc...) ne concernaient que les objectifs, les moyens étant votés chaque année par les Chambres. Certes, ces crédits étaient généralement votés sans difficultés, mais il est important de souligner que, le Parlement n'étant pas lié par un engagement antérieur, il disposait en théorie d'une latitude beaucoup plus grande.

Une limitation sensible des prérogatives du Parlement en matière financière semble, par contre, résulter de la Loi de 1967 (23 bis). Celle-ci prévoit, en effet (art. 9), l'établissement d'un plan financier de 5 ans regroupant, notamment, l'ensemble des programmes d'investissements des Ministères fédéraux. De plus, le Gouvernement est autorisé, dans les limites de ce plan financier, à transférer, par voie d'ordonnances, ces crédits d'un exercice à l'autre (art. 6), utilisant pour ce faire un Fonds de

(23) Le fait que ce contrat n'ait qu'une valeur politique et n'entraîne pas d'obligation juridique ne modifie pas tellement les données du problème, nous l'avons souligné.

stabilisation conjoncturelle, principal instrument de cette nouvelle politique budgétaire anticyclique. Il en résulte, bien évidemment, une diminution considérable du pouvoir financier du Parlement. C'est la raison pour laquelle la Loi a établi toute une série de contrôles et de garanties qui réduisent, en partie, la portée de cette dépossession. Il est prévu, notamment, que les ordonnances de transfert doivent être ratifiées, tout au moins implicitement, par le Bundestag. De plus, il apparaît, aux termes de l'article 9 de la Loi de 1967, que le Parlement sera étroitement associé à l'élaboration de ce budget pluriannuel. En effet, il y est prévu, d'une part, que plusieurs hypothèses seront présentées aux Assemblées, d'autre part, que ce budget « devra, chaque année, être ajusté en fonction de l'évolution ».

L'inexistence d'un plan global va avoir une autre conséquence : le Parlement va se faire, beaucoup plus aisément, l'écho des revendications émanant des groupes d'intérêt. Et, assez curieusement, on constate que le Bundestag joue parfois dans le domaine de la politique économique à moyen terme, le rôle moteur qui, normalement, incombe au Gouvernement. Un exemple frappant en a été donné récemment lorsque, sous la pression des parlementaires, l'Exécutif a dû adopter une politique énergétique beaucoup plus interventionniste (24).

B - Aux Pays-Bas, les Etats généraux fort peu associés à la conduite de la politique économique à court terme (25), semblent au contraire participer d'une manière plus effective à la politique de développement. Il est à noter, par exemple, qu'un Plan comme celui de la province de Drenthe, lequel ne fixait que des objectifs et ne constituait nullement un programme financier, fut néanmoins soumis au Parlement. Il est bon de rappeler, à titre de comparaison, que les Plans régionaux adoptés en France à partir de 1956, et dont le principe était le même, furent approuvés par de simples décrets.

Les Etats généraux ont de même infléchi dans un sens plus favorable aux provinces la politique d'industrialisation du Gouvernement néerlandais.

Incontestablement, donc, l'absence d'un Plan global d'expansion permet aux Chambres d'influencer plus nettement la conduite de la politique de développement. Ceci précisé, il faut admettre que les prérogatives traditionnelles des Assemblées se sont vues, cependant, sérieusement amputées au profit du Gouvernement, suivant en cela la tendance générale observée dans les démocraties occidentales.

(24) V. *Supra*.

(25) En particulier pour l'élaboration de la politique des revenus.

II. — *Conséquences de la tendance générale à l'affaiblissement des prérogatives du Parlement.*

Il ne peut être question, pas plus pour l'Allemagne et la Hollande que pour leurs quatre partenaires, de décrire en détail cet effacement du Parlement. Il nous paraît suffisant d'en indiquer les grandes lignes en soulignant les conséquences que ceci comporte quant à la conduite de la politique de développement.

A - DESSAISISSEMENT DU POUVOIR LÉGISLATIF.

Ce phénomène atteint aussi bien les Pays-Bas que l'Allemagne fédérale.

Ainsi, en Allemagne, sous la troisième législature (1957-1961) par exemple, 76 Lois seulement sur les 424 adoptées définitivement étaient d'origine parlementaire (26) ; surtout, la plupart de celles-ci ne concernaient généralement que des sujets politiques au sens étroit du terme. Autrement dit, les Lois touchant à l'économie ont une origine presque exclusivement gouvernementale. D'ailleurs, le débat au Parlement ne constitue souvent pour ces projets qu'une simple formalité, la Chambre les enregistrant purement et simplement.

Cet effacement du Parlement allemand semble avoir deux causes principales. La première tiendrait à la conjoncture politique régnant Outre-Rhin. La concentration des partis et leur discipline ont fait du Bundestag un peu l'équivalent de la Chambre des Communes. « On a pris l'habitude de considérer le groupe parlementaire chrétien démocrate, comme une sorte de prolongement du Pouvoir Exécutif chargé de faire entériner sur le plan législatif les décisions prises au sein du Cabinet » (27). A ceci s'ajoutait une explication touchant plus particulièrement la politique économique. Le prestige de l'ex-chancelier Erhard, « père du miracle économique », restait si grand en ce domaine que, jusqu'à une période récente, la majorité, pas plus d'ailleurs que l'opposition, ne discutait guère ses options.

Cela ne signifie pas toutefois que le Parlement se trouve totalement dépossédé et qu'il ne puisse influencer la politique de développement par le biais de son pouvoir normatif. Mais cette action va s'exercer surtout au sein des commissions parlementaires, lesquelles effectuent en fait tout le travail législatif et négocient avec l'Exécutif les modifications souhaitées.

L'influence que possèdent dans le domaine de la politique économique les Commissions parlementaires allemandes s'explique de deux manières.

(26) A. GROSSER, « *La R.F.A.* », P.U.F., 1963, p. 41.

(27) N.E.D., n° 3266, « *Les institutions de la R.F.A.* », 22 février 1966, p. 17.

Tout d'abord, l'absence de Chambre économique, et même de toute procédure de consultation organisée des intérêts économiques, a poussé ceux-ci à agir par le biais des Commissions du Bundestag. Ainsi, la Commission des affaires agricoles et de l'alimentation se compose-t-elle presque exclusivement de représentants des organisations agricoles. De la même façon, les syndicats ont investi la Commission des affaires sociales. « Ainsi les Commissions parlementaires ressemblent-elles à des têtes de pont implantées dans le Bundestag par les groupes de pression » (28). Dès lors, elles jouent en partie le rôle qui revient dans d'autres pays aux organismes représentant les forces économiques.

Exercent également une influence très grande dans l'élaboration de la politique de développement les Commissions du Bundesrat, celles-ci étant composées de hauts fonctionnaires des Länder, aptes à tenir tête aux techniciens fédéraux. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, qu'en raison de leurs compétences propres et des moyens financiers et administratifs dont disposent les Länder, le Gouvernement fédéral est obligé de tenir compte de leur avis. Une amorce de coordination est effectuée en particulier par le biais de ces Commissions du Bundesrat (29).

B - DESSAISISSEMENT DU POUVOIR FINANCIER (31).

Les parlementaires allemands et néerlandais ne voient aucune restriction apportée à leur droit de proposer des dépenses. En fait, dans les deux pays, aucune ne se trouve engagée sans l'accord du Gouvernement.

Quant au vote, si le contrôle des Chambres s'avère assez efficace (surtout par le biais des Commissions), ceci vaut surtout pour les dépenses courantes ; au contraire, pour les investissements, c'est-à-dire les principaux instruments financiers de la politique de croissance, les Assemblées apparaissent assez désarmées (32).

Toutefois, l'expérience tentée en Hollande en vue de remédier à cet état de choses apparaît assez intéressante. En effet, le budget est arrêté par le Gouvernement en fonction des prévisions et des options présentées par le Bureau du plan (La planification hollandaise étant, rappelons-le, essentiellement à court terme). Or, le Plan néerlandais n'était jusqu'à une période récente, publié qu'une fois le budget voté. Tenant compte du

(28) H. SCHNEIDER, « *Les groupes de pression* », Rev. « Documents », sept.-oct. 1966, p. 52.

(29) V. *infra*, Chapitre IV.

(31) V. E. FIELDER, « *Administration et droit budgétaire* » (en R.F.A.), R.I. S.A., 1959, p. 193 et N. G. KRUL, « *La politique conjoncturelle en Belgique, aux Pays-Bas et en Suisse* », Droz, Genève, 1964, p. 249 et s.

(32) V. N.E.D., n° 3266, *op. cit.*

vœu des Etats généraux, le Bureau du Plan publie désormais ses prévisions au moment de la présentation du budget, prévisions qui constituent pour les Chambres un instrument précieux pour apprécier, voire contester, les choix gouvernementaux dans le domaine des investissements et plus généralement de la politique d'expansion (33).

*
* *

Section II. — Signification de l'effacement du Parlement dans la conduite de la politique de développement.

Deux types de considérations, les unes juridiques et techniques, les autres politiques, semblent être à l'origine du phénomène qui veut que la conduite de la politique d'expansion échappe de plus en plus au Parlement.

§ I. — *Les raisons techniques de l'effacement du Parlement.*

Telle que nous l'avons définie en introduction, la fonction de développement présente comme principales caractéristiques, la technicité, la souplesse et, lorsqu'est franchi le stade de la planification globale, la cohérence. Or, chacune de ces exigences paraît plus ou moins incompatible avec les méthodes traditionnelles des Assemblées parlementaires.

I. — *La technicité de la politique de développement.*

C'est peut-être là l'argument le plus fréquemment avancé pour expliquer l'abdication du Parlement dans le domaine de la politique économique en général et de la politique de développement en particulier. La politique économique, en se perfectionnant, devient de plus en plus complexe et l'action à long terme, exigeant le recours aux méthodes statistiques et économétriques, ne serait plus que l'affaire des techniciens.

Or, cette explication, bien qu'elle soit couramment acceptée, semble devoir être nuancée sérieusement.

Tout d'abord, il est à souligner que les plans de développement n'ont pas, ainsi qu'on voudrait souvent le faire croire, un caractère exclusivement technique. En englobant des domaines de plus en plus vastes, en préconisant certains programmes de réformes législatives, ceux-ci ont acquis une dimension politique. Et ceci sera particulièrement net au niveau des grandes options

(33) P. DE WOLFF, « Les techniques de la planification néerlandaise », art. cit.

commandant le Plan. Ainsi que le note M. Mazères (33 bis), « est-il besoin de souligner que, par exemple, l'engagement de la France au sein de la C.E.E. ou encore la répartition de la production intérieure brute entre l'investissement et la consommation constituent des choix politiques ».

Par ailleurs, le caractère technique, voire cabalistique, que revêt parfois la politique de croissance paraît souvent accentué de manière tout à fait artificielle. M. F. Bloch-Lainé, dont on ne peut récuser le témoignage, écrit, par exemple, que la science de la politique économique « n'est bonne que si elle aboutit à des synthèses claires et vulgarisables. Elle est suspecte si elle demeure le mystère, suspecte d'imperfection ou d'abus » (34). Enfin, en admettant même que la politique économique à long terme présente, pour l'une ou l'autre raison, un caractère fort complexe, c'est aller un peu loin que d'affirmer l'incapacité du Parlement à participer valablement à son élaboration. Sans aller jusqu'à prétendre que les chambres soient devenues des aéroports d'économistes, elles comptent suffisamment de spécialistes des questions de politique économique (ne serait-ce que les maires des grandes agglomérations) pour intervenir de façon effective.

La difficulté en la matière vient moins de la complexité de la politique de développement que de son étendue. Les plans d'expansion et leurs annexes, les budgets, les rapports économiques de toute sorte constituent une matière si abondante qu'il est impossible aux parlementaires d'en prendre connaissance, ne serait-ce que d'une manière superficielle.

Ce problème lui-même n'est toutefois pas insoluble. Le système des commissions permanentes offre à cet égard des solutions satisfaisantes. Il peut d'ailleurs être encore amélioré par la mise à la disposition des Assemblées de moyens plus importants. On pourrait envisager, par exemple, de permettre aux Commissions d'engager des experts ainsi que le font les Commissions du Congrès aux Etats-Unis (35).

Mais, accroître les pouvoirs et les moyens des Commissions permanentes n'est pas sans danger. Les reproches apportés à ce système sont suffisamment connus pour qu'il soit nécessaire d'insister sur ce point. Le risque sera grand, en particulier,

(33 bis) J. A. MAZÈRES, « *De quelques problèmes dominants de la planification française* », A.J.D.A., 1968, p. 211 ; V. aussi L. HAMON, « *Le plan et sa signification politique* » in « *Tendances et volontés de la société française* », S.E.D.E.I.S., 1966, p. 197.

(34) F. BLOCH-LAINÉ, « *Pouvoir économique et Démocratie* », art. cit.

(35) A. SHONFIELD, « *Liberté politique et contrainte économique* », Bull. S.E.D.E.I.S., n° 62, 10 juillet 1963. Soulignons, à cet égard, que, de plus en plus, les commissions parlementaires semblent faire appel à ce moyen d'information. Tous ne sont cependant pas unanimes sur l'efficacité de celui-ci. V. notamment, A. CHANDERNAGOR, « *Un parlement, pourquoi faire ?* », N.R.F., 1967.

de voir ces Commissions permanentes prétendre se substituer à l'Exécutif et enfermer l'Administration dans le carcan d'une réglementation dont s'accommode mal la politique d'expansion (36).

Il est donc possible de mieux armer le Parlement sous l'angle de la compétence technique mais cela ne peut se faire qu'aux dépens de la souplesse et de la cohérence qu'exige non moins vivement la politique de développement.

II. — *La souplesse de la politique de développement* (37).

Cet aspect de la politique à long terme est, à juste raison, souligné par tous les économistes. Quels que soient les efforts effectués pour maîtriser l'avenir, l'action en faveur de la croissance ne peut être enfermée dans un programme rigide ; le Plan est une « création permanente », les objectifs primitifs doivent pouvoir être modifiés si la conjoncture l'exige.

Or, là encore, les techniques parlementaires ne paraissent guère conciliables avec cette souplesse. En effet, si l'on désire associer le Parlement à l'élaboration de la politique de développement, quelles sont les procédures possibles ?

On peut certes, M. Goguel l'envisage (38), créer une nouvelle catégorie d'actes du Parlement, les recommandations n'ayant pas force obligatoire. En fait, les Assemblées parlementaires, à l'exception du Parlement français (39), disposent déjà d'un instrument analogue, la motion ou l'ordre du jour. En Belgique, il fut même envisagé pendant un temps, que l'approbation du programme d'expansion se ferait sous la forme d'une motion. En Italie, si les Commissions de la Chambre, se rendant au vœu du Gouvernement, ont décidé de donner une forme législative à la ratification du premier Plan, l'opposition laissa pressentir, qu'utilisant l'article 81 du règlement, elle déposerait en cours de débat un ordre du jour motivé exprimant ses réserves sur tel ou tel chapitre du Programme (40).

Mais, quel avantage y aurait-il à préférer cette procédure à l'approbation du Plan par voie législative ? Si l'on admet, première hypothèse, que la recommandation dans laquelle est inclus le Plan n'a pas force obligatoire, on obtient un résultat voisin de ce qui est actuellement. Cela permettrait, certes, d'engager

(36) On ne peut sur ce point qu'être d'accord avec l'opinion de M. J. MEYNAUD, lequel relevant la prétention des Commissions permanentes à suivre dans le détail l'activité de l'Exécutif, écrit « aucun Cabinet ne saurait effectuer une œuvre économique satisfaisante s'il risque à tout moment de voir ses initiatives contestées ou paralysées », *L'élaboration de la politique économique*, *opus. cit.*

(37) V. sur ce point J. F. CALONNEC, « *La planification et le droit* », *Economie et Humanisme*, juil.-août 1962, p. 30 et P. BAUCHET, *opus. cit.*, p. 96.

(38) Dans « *La planification comme processus de décision* », *opus. cit.*, p. 32.

(39) M. PRÉLOT, « *Institutions politiques et Droit constitutionnel* », 1961, p. 752.

(40) V. *Il Globo*, 10 mai 1966.

politiquement le Parlement ; mais, la formule présente y réussit pleinement, elle donne même à la ratification parlementaire une solennité que n'aurait ni une résolution, ni une recommandation. Mais, il est possible d'adopter, et c'est la deuxième hypothèse, une conception de la recommandation voisine de celle que consacre le Traité de Rome. Celle-ci, tout en laissant aux responsables de la politique économique le libre choix des moyens, leur imposerait une obligation de résultat. Mais, à vrai dire, cette formule paraît également fort mal adaptée. D'une part, les dispositions du Plan concernant les moyens ont souvent autant d'importance, sur le plan politique, que celles qui regardent les buts. D'autre part, c'est précisément au niveau des résultats que l'incertitude règne le plus, et donc que l'obligation s'avère le plus illusoire.

Pour toutes ces raisons, la Loi demeure le plus efficace des instruments dont disposent les Chambres. Il n'en reste pas moins qu'entre la norme législative et l'action en faveur de la croissance subsistent de graves incompatibilités. En effet, alors que la politique de développement nécessite une adaptation permanente, la Loi est rigide et il est inconcevable qu'il en soit autrement, que les normes qu'elle arrête aient une valeur plus ou moins grande selon la conjoncture économique.

Certes, si les circonstances l'exigent, une modification des objectifs ou des programmes fixés reste toujours possible ; en fait, la lenteur de la procédure parlementaire et le caractère systématique des mesures que pourrait alors arrêter le Parlement ne se prêtent guère à cela.

Un autre exemple d'inadaptation des méthodes de travail et moyens d'action parlementaires à la nécessaire souplesse de la fonction de développement est fourni par la procédure budgétaire. La rigidité du système actuel paraît incompatible notamment avec la nécessité d'accorder à l'Administration une grande liberté d'action dans le maniement des moyens d'incitation. Conséquence : là encore, on va s'écarter des règles traditionnelles, conçues pour permettre au Parlement un contrôle étroit, et il va être recourru, notamment, au procédé des comptes spéciaux du Trésor. Ainsi, en France, la plupart des moyens financiers utilisés pour inciter les entreprises à œuvrer dans le sens du Plan dépendent du Fonds de Développement Economique et Social, lequel n'est qu'un compte spécial. Ces comptes doivent certes être soumis au vote du Parlement mais ce vote porte, non sur l'intégralité des dépenses et recettes, mais essentiellement sur leur maximum de découvert.

Incompatibles avec la politique de développement par leur rigidité, les procédures parlementaires s'accommodent mal également de l'exigence de continuité qu'implique celle-ci.

III. — *La continuité de la politique de développement.*

Ainsi que l'écrit M. G. Burdeau, « c'est là sans doute que la contradiction est la plus flagrante entre la planification et la technique législative traditionnelle, le Plan doit être assuré d'un avenir que la Loi ne lui garantit pas » (41).

Le législateur reste toujours libre, en effet, de défaire le lendemain ce qu'il a fait le jour même. Il ne peut s'engager par une « super Loi » à respecter pendant 4 ou 5 ans les objectifs qu'il a arrêtés dans le domaine de l'expansion.

Ajoutons à cela que, d'une manière absolument automatique, il est à même, chaque année, de remettre en cause les orientations de la politique de développement par le biais de la Loi de finances. Certes, des remèdes ont été apportés à cette opposition entre le principe de l'annualité budgétaire et les nécessités de la politique économique à long terme, mais ce traitement là ressemble fort à une amputation (42).

IV. — *La cohérence de la politique de développement.*

Cette exigence joue surtout, bien entendu, lorsque l'action de l'Etat en faveur du développement économique s'ordonne autour d'un Plan englobant toute l'activité économique de la Nation, encore que les programmes partiels possèdent eux-mêmes une logique interne qui fait souvent obstacle à des modifications trop profondes.

Or, le principal moyen dont disposent les Chambres pour infléchir la politique gouvernementale est la procédure d'amendement, permettant aux parlementaires qui acceptent le projet dans son ensemble, de le modifier sur tel ou tel point précis. Or, ainsi que nous pensons l'avoir amplement démontré, cette procédure est à peu près inconciliable avec la planification ; le programme d'expansion ne peut, en règle générale, qu'être approuvé tel qu'il a été rédigé ou rejeté en bloc, ce qui est juridiquement possible mais pratiquement inconcevable (43).

Le Parlement paraît donc fort mal armé, sur le plan technique, pour faire face aux exigences de la politique de développement et ceci, déjà, explique qu'il soit fort peu associé à

(41) G. BURDEAU, *Traité de Sciences Politiques*, T. VII.

(42) V. *Supra*, introduction.

(43) A moins toutefois que les amendements proposés ne constituent un véritable « contre projet » doté de la même cohérence que le projet gouvernemental. Ceci n'est pas impossible ainsi que l'a prouvé le dépôt au cours du débat sur la ratification du V^e Plan français d'un amendement de M. TANGUY-PRIGENT qui reprenait en fait le contre plan élaboré par le P.S.U. Mais il est nécessaire alors que cette contre-proposition présente des garanties scientifiques identiques à celles qu'offre le projet gouvernemental ce qui pose des problèmes complexes.

l'élaboration de celle-ci. Mais, le problème n'est pas seulement technique, il a aussi une dimension politique ; cette inadaptation des moyens d'action parlementaires est elle-même le reflet de l'inadaptation du Parlement, organe de la démocratie politique classique, à faire face aux problèmes soulevés par l'expansion économique.

§ II. — *Les raisons politiques de l'effacement du Parlement.*

Celles-ci semblent essentielles mais toutes celles que l'on avance habituellement sont loin d'avoir la même valeur.

I. — *L'effacement volontaire des Assemblées parlementaires.*

Certains voient tout d'abord, dans l'abdication des Chambres, l'effet du désintéressement de celles-ci pour un domaine ne présentant pas un intérêt électoral évident, en raison des conséquences à long terme des mesures prises et de l'impopularité de certaines. Le Parlement, dans ces conditions, concentrerait toute son attention sur la politique économique à court terme, sur des décisions telles que le soutien des prix agricoles, etc... (44). Il est évident que certaines des décisions qu'implique la politique de développement exigent des sacrifices et aucun parlementaire ne trouvera d'intérêt à se glorifier, au cours d'une campagne électorale, d'avoir voté en faveur d'un relèvement de l'âge de la retraite ou du maintien du temps de travail à son niveau actuel.

Par ailleurs, certains des éléments de l'intervention en faveur de la croissance, tels que l'action sur la balance commerciale, ne se prêtent guère à la démagogie, ceci est certain.

Mais, sans avoir la naïvité de prétendre que les parlementaires sont insensibles aux préoccupations électorales, affirmer qu'ils ne sont mûs que par cela paraît une vue un peu courte.

Par ailleurs, nombreux sont les aspects de la politique de développement qui ont une répercussion considérable sur l'opinion, politique d'expansion régionale, de reconversion, de redistribution des revenus, réformes de structures, etc... Il ne peut être indifférent aux parlementaires que les investissements en matière d'infrastructures soient réservés en priorité à la région parisienne ou à certaines régions économiquement en retard.

Finalement, il ne semble donc pas que le Parlement ait volontairement renoncé à conduire la politique d'expansion. Cette abdication résulte plutôt de l'évolution générale de la démocratie occidentale.

(44) V. J. MEYNAUD, « *L'élaboration de la politique économique* », Aix, 1958.

II. — *L'effacement des Assemblées parlementaires, conséquence du passage de la Démocratie politique à la Démocratie économique et sociale.*

L'effacement du Parlement s'est effectué en deux étapes, la première, coïncidant avec le passage de la Démocratie purement politique à la démocratie économique et sociale, la seconde (qui n'est encore franchie que de façon très inégale par les Six pays), suivant l'avènement de la planification.

A - LE PASSAGE DE LA DÉMOCRATIE POLITIQUE A LA DÉMOCRATIE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.

A partir de l'instant où l'Etat, abandonnant son rôle traditionnel, a entrepris d'intervenir dans le domaine économique (à l'origine certes, ce n'était pas pour assurer une expansion rapide, mais seulement pour régulariser l'activité économique), les rapports de force entre le Gouvernement et le Parlement étaient modifiés.

En rendant les pouvoirs publics responsables du bonheur des individus, on acceptait de transférer l'essentiel des pouvoirs au Gouvernement, c'est-à-dire à l'organe techniquement le plus apte à intervenir avec efficacité dans le domaine économique et social. Les Assemblées, très mal armées pour cette tâche, jouaient essentiellement le rôle d'un pouvoir modérateur.

Dans ce premier temps, toutefois, le Parlement, bien qu'il voit son influence réduite, conserve un rôle important. La fiction du parlementaire représentant l'intérêt général disparaît, ce rôle passant au Gouvernement ; mais le député retrouve un poids nouveau en tant que porte-parole des intérêts professionnels ou régionaux. Le représentant des citoyens désincarnés devient, dans une large mesure, le mandataire des individus « situés ». Dans ce nouveau système, c'est donc au Gouvernement qu'il revient de donner son impulsion à l'intervention économique de l'Etat, mais les Assemblées peuvent peser sur cette action en se faisant l'écho des revendications particulières (45).

Jusqu'à ce que les actions en faveur de la croissance fassent l'objet d'une articulation cohérente, et ceci reste donc vrai pour la R.F.A. et dans une certaine mesure pour la Hollande, le Parlement a pu exercer ce rôle de revendication. Les nombreuses interventions à long terme en faveur des secteurs menacés ont souvent eu comme origine une action du Parlement, lequel ne faisait que répercuter les pressions des groupes d'intérêt. De même, la politique de développement régional dite « du saupoudrage », c'est-à-dire consistant à déverser sur l'ensemble du

(45) V. M. DUVERGER, « *Institutions politiques et droit constitutionnel* », P.U.F., 1963, p. 176 et s.

territoire la manne des crédits publics, s'explique essentiellement par l'obligation dans laquelle se trouvait l'Etat de satisfaire le maximum d'intérêts locaux : accorder à la Wallonie une autoroute ne pouvait se concevoir que si la Flandre recevait un canal.

Mais, à partir du moment où ces actions de l'Etat sur la croissance sont rassemblées selon un schéma cohérent, la deuxième étape a été franchie et le Parlement s'est vu dépouillé dans une large mesure de son pouvoir de « revendication ».

B - L'AVÈNEMENT DE LA PLANIFICATION.

Pour les multiples raisons techniques développées plus haut, le Parlement se trouve en effet très mal armé pour influencer la politique économique à long terme. Les Assemblées, qui peuvent obtenir du Gouvernement qu'il infléchisse sa politique lorsque celle-ci n'est faite que d'interventions isolées, éprouvent beaucoup plus de difficultés lorsque ces interventions sont organisées autour d'un Plan global.

Dès lors, pour les intérêts économiques et locaux, la voie parlementaire devient beaucoup moins « rentable », il leur est difficile de faire aboutir leurs revendications en passant par les Chambres. Or, au même moment, la planification « démocratique » leur offre un moyen beaucoup plus sûr de participer eux-mêmes à l'élaboration de la politique de développement. L'Etat requiert leur concours, les associe d'une manière officielle à la préparation du Plan, autrement dit à la phase de la procédure où il est possible de se faire « entendre » et d'agir efficacement.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, de constater la baisse d'influence considérable du Parlement dans ce domaine. Les Chambres se placent de moins en moins du point de vue de « l'intérêt général » ; la plupart des interventions des parlementaires au cours des débats accompagnant le vote des programmes d'expansion ont été consacrées à l'exposition de revendications particulières. Les Assemblées conçoivent donc toujours leur rôle tel qu'elles l'exercèrent effectivement au premier stade de la Démocratie économique et sociale. Mais, ces revendications se sont déjà exprimées à un stade préliminaire et, de toute façon, le Parlement est fort mal placé, nous l'avons vu, pour les faire triompher.

L'effacement du Parlement dans la conduite de la politique de développement est donc logique et, en fait, la décision va se jouer entre le Gouvernement, d'une part, et les intérêts économiques et locaux, d'autre part.

CHAPITRE II

LA PREEMINENCE DU POUVOIR EXECUTIF

Une question préliminaire vient tout de suite à l'esprit : pourquoi utiliser ici l'expression « pouvoir exécutif » laquelle semble impliquer que le Gouvernement ne joue qu'un rôle limité ?

En effet, s'il est un domaine où la conception classique des pouvoirs semble tout à fait dépassée, c'est celui de la politique économique. En cette matière, c'est « l'Exécutif » qui a l'initiative, qui joue le rôle moteur, le législatif n'ayant, ainsi que nous venons de le voir, qu'une influence de plus en plus réduite.

Mais, l'expression « pouvoir exécutif », si elle est totalement inadaptée quant au contenu des fonctions qu'elle recouvre, reste néanmoins la seule qui englobe à la fois le Gouvernement et l'Administration. Or, dans la conduite de la politique de développement, il semble en réalité bien difficile de dissocier le pouvoir politique du pouvoir administratif.

En effet, le schéma traditionnel de la décision, le Gouvernement ordonne, l'Administration exécute, paraît devoir être infléchi dans le domaine de la conduite de l'expansion. Certes, la décision reste juridiquement du ressort du Gouvernement, certes, celui-ci arrête les principaux choix, et les préoccupations idéologiques, ou tout simplement politiques, ne seront pas absentes de ceux-ci. Mais en fait, au niveau gouvernemental ces mobiles paraissent de plus en plus céder le pas à une préoccupation majeure, l'efficacité.

Le Parlement ne s'est déchargé de la conduite de la politique économique sur l'Exécutif que parce qu'il était évident que celui-ci était beaucoup mieux armé pour assurer son plein rendement à l'intervention de l'Etat en ce domaine.

Or, l'efficacité de la politique de développement dépend, avant tout, de la préparation technique des décisions, celles-ci s'avérant fort complexes dans la mesure où, d'une part, elles ne produisent que des effets à long terme et, d'autre part, elles doivent être articulées en un système cohérent. Cette technicité de la politique

economique à long terme, cette exigence de cohérence découlant de la planification globale expliquent l'association étroite des techniciens de l'Administration à la prise de décision. Ce phénomène est encore accentué par le fait, qu'au niveau de l'exécution, c'est surtout de l'Administration que dépend le succès de la politique de croissance.

Il en résulte un déplacement progressif du pouvoir ; celui-ci tend à passer du politique à l'administratif ou, plus exactement, au technique. Cette évolution est certes moins nette que celle qui a conduit le Parlement à se dessaisir de ses prérogatives au profit de l'Exécutif. Les relations entre l'Administration et le Gouvernement sont en effet complexes et, finalement, assez mal connues. De plus, les techniciens accédant de plus en plus aux responsabilités politiques, cela obscurcit encore davantage les choses, et il devient alors difficile de dire si l'on se trouve en présence d'un technicien ministre ou d'un ministre technicien.

Il n'en reste pas moins que cette tendance existe et, à cet égard, il est symptomatique que, dans les pays de l'Europe des Six qui se sont engagés sur la voie de la programmation, l'organisme auquel on associe couramment le Plan soit de nature administrative, le Commissariat au Plan français, le Bureau de Programmation belge, le Bureau central du Plan néerlandais, et la Commission pour la Programmation italienne.

Ce transfert progressif du pouvoir des politiques aux techniciens nous semble être la principale caractéristique de la fonction de développement au niveau du pouvoir exécutif ; ceci apparaît aussi bien sur le plan organisationnel que sur le plan fonctionnel.

Section I. — L'organisation de la fonction de développement au niveau de l'Exécutif.

Le problème qui se pose ici est double. La prise en main par l'Etat de la conduite de l'expansion a-t-elle nécessité, au niveau de l'exécutif, des aménagements institutionnels spéciaux ? Dans l'affirmative, lesquels ?

A la première question, il est aisé de répondre rapidement. En effet, on ne voit guère comment l'Etat pourrait affronter les tâches nouvelles qui lui incombent du fait de sa fonction de développement avec des structures gouvernementales et administratives qui resteraient celles du *xix^e* siècle.

Mas, ceci admis, il n'en reste pas moins difficile de définir dans quel sens ont été ces aménagements, tant les solutions adoptées sont diverses, variant en particulier selon que les actions en faveur de la croissance s'organisent ou non autour d'un Plan global. Deux grandes tendances paraissent toutefois avoir

animé cette réorganisation des structures gouvernementales.

— La première est la recherche d'une coordination accrue entre les Ministères et les Administrations concernés par l'action en faveur de la croissance.

Cependant, un effort semblable avait déjà accompagné l'organisation d'autres fonctions de l'Etat, et notamment la conduite de la défense nationale. Ce n'est donc pas un trait spécifique de la fonction de développement. Mais, pour celle-ci, l'harmonisation de l'action gouvernementale est une nécessité encore plus absolue que pour d'autres. Il en résulte un effort particulièrement grand en ce sens.

— La seconde semble répondre au « besoin d'avoir à l'intérieur de l'appareil gouvernemental des organismes dont la fonction principale soit de porter les préoccupations du long terme, d'être en quelque sorte les porte-paroles de l'avenir » (1).

Cette deuxième tendance a cependant été considérablement freinée par toutes les craintes qu'a soulevé le principe même de la planification et par le souci des gouvernants de bien indiquer que la politique de développement ne pouvait d'aucune manière conduire à un bouleversement des structures économiques. Le désir de bien différencier la programmation, compatible avec les principes de la démocratie occidentale, de la planification socialiste, s'est traduit, sur le plan institutionnel, par une certaine timidité quant à la conception de l'organe responsable de la politique de développement. En U.R.S.S., la direction de l'économie selon un Plan rigide est l'œuvre d'une Administration imposante, le Gosplan, dotée de pouvoirs et de moyens considérables. En réaction, la planification occidentale va confier son destin à des organismes légers, n'ayant que peu de pouvoirs et dont on souligne que les membres sont plus des experts (avec l'indépendance que cela implique) que des fonctionnaires.

Poussant les choses à l'extrême, la R.F.A., fort méfiante à l'égard de toute tentative de direction de l'économie par l'Etat, remet même, dans une certaine mesure, l'élaboration de la politique économique à long terme à un comité d'experts placé cette fois totalement en dehors des structures traditionnelles de l'Etat. Cette sorte de magistrature économique n'est évidemment qu'embryonnaire mais son existence même est significative de l'évolution générale qui caractérise l'aménagement institutionnel de la fonction de développement.

§ I. — *L'aménagement de la fonction de développement au niveau gouvernemental.*

Si l'on excepte quelques ministres ou secrétaires d'Etat à vocation exclusivement politique tels que, par exemple, les

(1) O.C.D.E., « Croissance et politique économique », *opus. cit.*, p. 26.

Secrétaires d'Etat chargés des relations avec le Parlement, tous les autres jouent un rôle plus ou moins important dans la conduite de la politique d'expansion. Ceci est vrai pour les Ministres des Affaires étrangères, lesquels jouent un rôle d'autant plus grand que les facteurs extérieurs de la croissance exercent une influence sans cesse croissante (ce sont eux qui ont mené les négociations de Bruxelles si importantes pour le développement économique des Six pays) ; ceci est vrai également pour les Ministres « militaires », la défense nationale étant de plus en plus dépendante de l'économie et, réciproquement, conditionnant elle-même la croissance économique.

Et même si l'on entend se limiter aux Ministères dont la croissance constitue la ou une des missions essentielles, force est de constater qu'ils restent fort nombreux que ce soient les Ministères dits « techniques », à compétence sectorielle (agriculture, travaux publics, etc...), ou les Ministères à compétence économique générale (finances, économie, budget).

Il est possible d'illustrer de façon méthodique cet éparpillement des responsabilités au sein du cabinet ; pour cela, la meilleure solution nous semble être de rappeler rapidement les actions essentielles composant la politique de développement et de rechercher à qui elles reviennent.

Interventions sur les facteurs essentiels de la croissance, tout d'abord : l'action sur les facteurs humains, population, main d'œuvre, est partagée dans la plupart des Six pays entre le Ministère de l'Education nationale et celui du Travail (2) ; l'encouragement du progrès technique incombe généralement aux Ministères de la recherche scientifique lesquels ont fait progressivement leur apparition dans les Six pays ; enfin, les réformes institutionnelles que peut nécessiter une accélération de la croissance dépendent de Ministères fort divers, Economie, Justice, etc...

Interventions sur les grands équilibres, par ailleurs : la responsabilité de la politique de développement régional est parfois assumée, pour l'essentiel, par un seul Ministre (Ministre chargé du développement du Mezzogiorno et des régions sous-développées, Ministre pour l'économie régionale en Belgique) ; plus généralement, elle est partagée entre plusieurs Ministères, (Travaux publics, transports, etc...). Il en est de même, bien entendu, pour les actions sectorielles, logement, agriculture, etc... Enfin, l'action sur l'équilibre des revenus est généralement menée par le Ministère des Finances et, quand ils existent, par les Ministères du Travail et de la Prévoyance sociale.

Dès lors, il ne fait aucun doute qu'une politique de développe-

(2) En notant ici le problème particulier qui se pose en R.F.A. du fait de l'inexistence d'un Ministère fédéral de l'Education Nationale, ce domaine appartenant aux Lander.

ment efficace, sans même parler de planification globale, ne peut être mise sur pied si une harmonisation n'est pas établie entre l'action de ces différents Ministres. Sur cette nécessité, il y a d'ailleurs unanimité, les difficultés ne commencent qu'avec la recherche des solutions institutionnelles de ce problème.

La première qui vienne à l'esprit est évidemment la suivante ; pourquoi ne pas attribuer à un seul Ministre la responsabilité globale de la politique de développement ? Cette solution, à priori la plus logique puisqu'elle assurerait à la politique économique à moyen terme l'unité qui lui est nécessaire, apparaît cependant difficilement réalisable. Elle exigerait en effet que ce « Ministre du développement » puisse imposer ses vues aux autres membres du Cabinet pour tout ce qui touche l'action gouvernementale en faveur de la croissance. Or, si l'on considère, d'une part, la difficulté qu'il y a dans le contexte du cabinet parlementaire à asseoir l'autorité d'un Ministre (autre que le Premier) sur ses pairs, et, d'autre part, l'étendue considérable des domaines concernés par la politique de développement, on s'explique que les tentatives effectuées dans ce sens soient restées fort limitées.

La deuxième solution a consisté à coordonner de façon permanente l'action des différents Ministres intéressés par la politique d'expansion, et cela s'est surtout manifesté par l'extension du système des Comités économiques interministériels.

Nous examinerons successivement ces deux solutions en précisant toutefois qu'il ne s'agit pas ici de décrire en détail l'organisation actuelle de la fonction de développement au niveau gouvernemental (ce qui serait illusoire, les systèmes adoptés étant sans cesse remaniés) mais, bien au contraire, de dégager les grandes orientations qui, dans les Six pays, président à cet aménagement.

I. — A la recherche d'un « Ministre du développement économique ».

Plusieurs solutions se présentaient pour répondre au besoin d'avoir au sein du Gouvernement un responsable de la politique de développement. La première consistait à en charger un Ministère « vertical » particulièrement concerné par les problèmes d'expansion à long ou moyen terme et dont le type même est celui des travaux publics. Mais ce système, valable à une époque où politique de croissance et politique de grands travaux étaient à peu près synonymes, n'est absolument plus adapté à l'ambition actuelle de la politique de développement.

Deux solutions restaient concevables, confier la responsabilité de la fonction de développement à un Ministre à compétence économique générale ou en charger le chef du Gouvernement lui-même. En fait, dans aucun des Six pays, il n'a été tranché clairement en faveur de l'une ou l'autre : il en résulte qu'au sein

du Cabinet, plusieurs centres de décision se partagent la conduite de la politique d'expansion.

A - LA PLACE DES MINISTRES ÉCONOMIQUES A COMPÉTENCE GÉNÉRALE DANS LA FONCTION DE DÉVELOPPEMENT.

1) *Les Ministres « financiers ».*

De nombreuses raisons contribuaient à faire des Ministres « financiers » les responsables de la politique de développement.

Il est certain, tout d'abord, que le Ministre des Finances se trouve parfaitement armé pour faire face à l'exigence fondamentale de la politique de développement, la cohérence. En effet, la préparation du budget lui incombant, il supervise par ce moyen l'ensemble de la politique économique gouvernementale. Il est donc le mieux placé pour harmoniser poursuite de l'expansion et action conjoncturelle.

Par ailleurs, il dispose, en raison de son pouvoir financier, d'une autorité de fait incontestable. Ceci lui permet d'effectuer souvent les arbitrages qu'implique toute politique rationnelle de croissance (3).

Il a également sous son contrôle, dans certains des pays de la Communauté européenne (France, Belgique, Pays-Bas), l'ensemble des entreprises publiques dont dépend pour beaucoup l'exécution des programmes de développement.

Enfin, ce poste tend de plus en plus à être attribué à un technicien, ce qui satisfait une autre des exigences de la politique de croissance. Ce phénomène est ancien aux Pays-Bas et en Allemagne où les Ministères des Finances et des Affaires économiques sont considérés comme le monopole des « Professeurs » ; il est apparu plus récemment en France (MM. Ortoli, Baumgartner et Giscard d'Estaing) et en Belgique (M. Henrion est professeur d'économie politique).

On comprendrait donc fort bien que le Ministre des Finances soit le principal titulaire de la fonction de développement. Or, en fait, s'il est incontestable qu'il joue un rôle considérable dans l'élaboration de la politique de développement, il n'en est pas moins vrai que, dans la plupart des pays, ce n'est pas à un Ministre strictement financier qu'il est demandé de superviser la politique de développement.

A ceci, toutefois, une exception (4) : l'Italie, pays dans lequel

(3) Cette tutelle apparaît particulièrement poussée en France où les Ministres dépen- siers se voient obligés de soumettre à la Direction du Budget toutes leurs décisions ayant une incidence financière (V. A. CHEVALIER, « *Le Ministère des Finances* », Rev. Eco., 1962, p. 930) mais elle est également très forte dans les autres pays européens, en particulier en Italie et en Allemagne.

(4) Le cas du Ministre des Finances français étant mis à part puisque celui-ci est à la fois Ministre de l'Economie et des Finances, v. *infra*.

le Ministre du Budget s'est vu reconnaître, de façon essentielle, la responsabilité de la politique de développement poursuivie par ce pays dans le cadre de la programmation économique lancée en 1962.

Effectivement, depuis 1965, l'ancien Ministère du Budget est devenu le Ministère du Budget et de la Programmation. A ce titre, le Ministre du Budget a, notamment, présidé la Commission pour la Programmation, l'organe chargé de préparer le premier Programme italien. Cette mission s'est vue confirmée par la Loi du 27 février 1967 (G.U., 2 mars 1967) laquelle, d'une manière expresse, lui a attribué la responsabilité de l'élaboration du Plan (art. 3).

Cette tâche nouvelle laissant subsister ses responsabilités anciennes (préparation du budget et des différents rapports économiques) il semble donc que l'on envisage d'en faire le chef d'orchestre de la politique d'expansion italienne.

Mais, ce but est-il susceptible d'être atteint ?

On peut remarquer, tout d'abord, qu'en Italie, les compétences financières sont réparties entre plusieurs ministères, ministères du budget, des finances, du Trésor et, enfin, des participations d'Etat, ce dernier ayant été créé en 1956 (Loi du 22 décembre 1956) pour harmoniser l'action du secteur public (5). Il existe donc, au niveau des moyens financiers du plan, une pluralité de centres de décision qui apparaît de nature à compromettre l'objectif poursuivi par les gouvernants italiens.

Par ailleurs, un examen approfondi des structures gouvernementales italiennes fait apparaître qu'au niveau même des tâches de conception, le Ministre du Budget ne jouit d'aucun monopole. Dans le domaine du développement régional, notamment, va exister un autre chef d'orchestre, le Ministre chargé de la Caisse du Midi et des régions déprimées. Celui-ci va constituer pour le Ministre du Budget un concurrent sérieux ; on connaît, en effet, l'importance des problèmes régionaux dans la croissance italienne (6). Surtout, la Loi du 27 février 1967, tout en donnant

(5) J. DE LANVERVIN, « *Le Ministère des participations de l'Etat en Italie* », R.D.P., 1962, p. 629.

(6) Il est intéressant de noter le procédé utilisé en Italie pour coordonner l'action régionale. Le Ministre chargé des problèmes du Midi est, en effet, un Ministre sans portefeuille n'ayant donc comme principale préoccupation que d'harmoniser les interventions de ses collègues du Gouvernement. Dans ce but, il préside par ailleurs le Comité des Ministres pour le développement économique du Mezzogiorno et des régions sous-développées. Toutefois, dans l'hypothèse d'un désaccord au sein de ce Comité, il doit recourir au Président du Conseil (voir sur ce point, G. PESCATORE, « *Les modalités de l'intervention des pouvoirs publics en Italie méridionale, le rôle de la Caisse du midi et les efforts de son action* », dans C.E.E. « *Documents de la conférence sur les économies régionales* », p. 377. Une expérience analogue fut tentée en Belgique par le Gouvernement Eyskens, la coordination dans le domaine économique était confiée à un Ministre coordinateur sans portefeuille. Cette tentative échoua pour la raison évidente qu'il est difficile à un Ministre, dépourvu de services

au Ministère du Budget la responsabilité directe de la préparation du Plan, a également pour effet de soumettre celui-ci aux directives d'un Comité interministériel pour la programmation économique (C.I.P.E.), Comité dont l'article 16 de la Loi précise qu'il arrête les « orientations générales guidant l'élaboration du programme économique national ».

Certains problèmes vont, évidemment, résulter de cette pluralité des centres de décision dans le domaine économique et financier (7) : ils sont tels que l'on peut se demander si le rattachement du Plan au Ministère du Budget n'a pas été motivé par des raisons essentiellement administratives ; il convenait, en effet, que les nouveaux services créés dans le cadre de la Programmation fussent rattachés hiérarchiquement et financièrement à un département existant déjà.

Donc, même en Italie, il ne semble pas que le Ministre du Budget ait bien en main la conduite de la politique de développement alors même que cette mission lui a été attribuée de façon officielle. Finalement, il apparaît bien que les Ministères financiers, malgré tous les atouts dont ils disposaient, n'ont pu réussir à s'imposer ; ceci ne peut manquer d'étonner.

Une raison est généralement avancée pour expliquer ce phénomène. En effet, le Ministère des Finances, s'il est bien responsable de la bonne gestion des fonds publics, se voit reprocher de ne pas avoir la largeur de vues que suppose la mise en œuvre d'une politique d'expansion. Les considérations financières risquent de prendre le pas sur les considérations économiques, la vue à court terme de l'emporter sur le souci d'orienter l'économie à moyen ou à long terme. Autant de raisons qui ont conduit la plupart des Six pays à instituer un Ministère de l'Economie indépendant du Ministère des Finances.

2) *Le Ministre de l'Economie.*

Un Ministère chargé des affaires économiques a été institué en Allemagne Fédérale, en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg. En France, un Ministère de l'Economie Nationale distinct du Ministère des Finances fut créé après la Libération ; mais les divergences de vues qui opposèrent alors M. Mendès-France, titulaire de ce portefeuille, au Ministre des Finances, M. Pleven, mirent très rapidement fin à l'expérience et, depuis, Economie et Finances sont réunies sous la même bannière, l'une prenant le pas sur l'autre selon la conception que s'en fait le titulaire (8).

propres, de faire prévaloir ses vues sur celles de collègues ayant autorité sur des Administrations bien implantées.

(7) V. *Il Sole* 24 Ore, 13 avril 1966.

(8) Ainsi, à M. GISCARD D'ESTAING, Ministre des Finances et de l'Economie, a succédé M. DEBRÉ, Ministre de l'Economie et des Finances.

C'est en principe à ce Ministre que revient la charge d'orienter, en fonction des grandes options gouvernementales, l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'expansion.

Ainsi en Belgique et aux Pays-Bas, les principaux organismes administratifs chargés d'élaborer la politique économique à moyen terme (Bureau du Plan, Bureau de Programmation) (9) dépendent des Ministres des Affaires économiques. Ceci témoigne de la volonté d'en faire de véritables chefs d'orchestre de la politique de développement. D'une manière officielle, d'ailleurs, le Ministre belge des affaires économiques se voit chargé de coordonner l'action économique de l'Etat. De même, en Allemagne Fédérale, le Ministère de l'Economie est devenu, sous l'impulsion du Pr. Erhard, le centre de décision prédominant dans le domaine de la politique économique ; et la Loi sur la stabilisation de l'économie de 1967 a encore œuvré dans ce sens.

Malgré tout, il faut bien reconnaître qu'un des principaux objectifs poursuivis avec la création de ce Ministère n'a pas été atteint. En effet, était envisagée une sorte de répartition des rôles entre Ministère de l'Economie, d'une part, et Ministère financiers et techniques, de l'autre, le Ministre de l'Economie étant chargé d'harmoniser, en fonction des vues gouvernementales, l'action poursuivie par ses collègues à compétences plus limitées.

Or, d'une part, il reste certain que le Ministre des Finances a conservé une large autonomie par rapport au Ministre de l'Economie ; mieux, il entre dans une certaine mesure en concurrence avec son collègue, l'un ou l'autre ayant, selon les circonstances et les personnalités, l'influence prédominante.

D'autre part, et nous l'avons déjà noté à propos de l'Italie, bien que ce soit au Ministre de l'Economie qu'il appartienne, en principe, d'orienter et de coordonner l'action gouvernementale en faveur du développement, il n'a pas, en fait, l'exclusivité de cette tâche. D'autres Ministères se sont vus confier la responsabilité pleine et entière de certaines des interventions essentielles en faveur de la croissance et ceci sans que le Ministre de l'Economie ait à leur égard de pouvoirs particuliers lui permettant d'harmoniser leurs politiques en fonction des objectifs globaux. Ainsi, aux Pays-Bas, la politique des revenus, un des éléments essentiels de la politique de croissance néerlandaise, dépend exclusivement du Ministre des Affaires sociales ; de même, le Ministre de la construction se voit chargé d'orienter l'ensemble de la politique d'industrialisation régionale par le biais d'une commission centrale de planification qui lui a été rattachée.

(9) Dépend également du Ministre belge des Affaires économiques, la Direction de l'expansion économique, chargée d'exécuter elle-même les programmes économiques ou d'en coordonner l'exécution par les autres Ministères. Sur ce point v. Ph. MONFILS, *art. cit.*, p. 592.

Donc, et quels que soient ses avantages, la solution qui consiste à faire d'un Ministre de l'Economie le responsable de la politique de développement est loin d'être satisfaisante. En particulier, elle revient, du fait de la concurrence qui ne peut manquer de s'instaurer entre celui-ci et le Ministre des Finances, à le charger d'une mission dont on lui refuse les moyens. Aussi, pour surmonter cette contradiction, s'est-on orienté, surtout en France, vers la constitution d'un « Super-ministère des affaires économiques et financières ».

3) *Le super Ministre des affaires économiques et financières.*

L'institution d'un super Ministère dominant la politique économique et financière du Gouvernement fut tentée, en France, dès 1936, avec le Gouvernement de Front populaire. En fait, le Ministre de « l'économie nationale » du cabinet L. Blum, dépourvu des moyens matériels nécessaires et n'ayant jamais réussi à imposer ses vues aux Ministres techniques dont il devait coordonner l'action, l'expérience fut un échec.

Malgré cela, le Ministre français des Finances et des affaires économiques (10) a occupé, surtout depuis 1946, date de départ de la planification française, une place prépondérante dans la conduite de la politique d'expansion (11). Ceci résulte, tout d'abord, de ce qu'en France les attributions souvent réparties dans les autres pays entre Ministres de l'économie, des finances, du budget et du trésor, sont concentrées au sein d'un même ministère. Mais, ceci vient également du fait que les organismes administratifs et financiers ayant un rôle déterminant dans l'élaboration ou l'exécution de la politique d'expansion, dépendent, ou ont longtemps dépendu (c'est le cas du Commissariat au Plan), du Ministre des Finances. En particulier, le contrôle par ce Ministère du Fonds de Modernisation et d'Equiperment, devenu à partir de 1955 le Fonds de Développement Economique et Social (F.D.E.S.), c'est-à-dire l'organisme chargé de financer une bonne part des opérations du Plan, lui permettait d'orchestrer de manière très efficace la politique de croissance.

Toutefois, il semble qu'à partir de 1962, date à laquelle la planification française a connu un renouveau certain, on ait, à cet égard, oscillé entre deux tendances plus ou moins opposées.

La première consiste à renforcer encore la prépondérance du Ministère de l'Economie et des Finances et à lui attribuer la responsabilité globale de la politique économique. Cette tendance

(10) La dénomination du Ministère a varié à plusieurs reprises. Le fait qu'il ait été intitulé longtemps Ministère des Finances, des Affaires économiques et du Plan, est significatif de l'importance qui lui était reconnue dans le domaine de l'élaboration de la politique de développement.

(11) V. principalement J. et A. M. HACKETT, « *Economic Planning in France* », p. 59 et s.

semble s'être manifestée, d'une manière particulièrement nette, dans le 3^e gouvernement Pompidou. En effet, dans celui-ci, M. Debré, auquel avait été confié le poste des Finances, se voyait à la tête d'un véritable cabinet économique composé de deux super Ministres adjoints, le Ministre de l'Équipement et le Ministre des Affaires sociales, « piliers de la structure économique, financière et sociale dont M. Debré constituait la clef de voûte » (13) et d'un certain nombre d'autres Ministres et Secrétaires d'Etat, Industrie, Budget, Commerce extérieur, Transports, Logement, ces deux derniers étant, en outre, coiffés par le Ministre de l'Équipement.

Faisant très nettement du Ministre de l'Économie et des Finances le « chef d'orchestre » de la politique économique, cette restructuration du Gouvernement semblait constituer une solution parfaitement conforme aux exigences de cohérence inhérentes à la planification. Elle laissait, toutefois, subsister certains problèmes. Le premier venait de ce que plusieurs Ministères techniques, Agriculture, Recherche scientifique, demeuraient en dehors de ce cabinet économique et ne dépendaient donc que du Premier Ministre. Le second, plus grave, venait, précisément, de ce que ce Premier Ministre conservant ses prérogatives traditionnelles, et l'article 21 de la Constitution de 1958 lui en donne de fort importantes, ceci était de nature à engendrer des conflits au sein de l'appareil gouvernemental.

C'est ce qui explique que, dès 1962, se soit manifestée une seconde tendance consistant à attribuer la responsabilité directe de la politique de développement au Chef du Gouvernement lui-même.

B - LA POSITION DU CHEF DU GOUVERNEMENT A L'ÉGARD DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT.

De nombreux arguments militent en faveur de la thèse qui voudrait qu'on remit au chef du Gouvernement la conduite de la politique de croissance.

Tout d'abord, ainsi que nous l'avons rapidement montré, la presque totalité des Ministres est intéressée par ce problème. L'action en faveur du développement constitue donc une des responsabilités globales du Gouvernement et, à ce titre, il semble que ce soit à son chef qu'il revienne de fixer les orientations générales devant animer les politiques mises en œuvre par les différents Ministères. D'autre part, le chef du Gouvernement est évidemment le mieux placé pour arbitrer les conflits susceptibles d'opposer les membres du Cabinet entre eux et, en particulier, pour trancher entre Ministres dépensiers et Ministres

(13) *Le Monde*, 9 janvier 1966 ; V. aussi pour les attributions des nouveaux ministres, *Le Monde* des 12 janv. 1966, 8 janv. 1966 et 30 janv. 1966.

financiers. Enfin, lui seul dispose de l'autorité nécessaire pour faire la synthèse qu'exige une politique de développement cohérente.

Ces différentes raisons ont conduit le chef du Gouvernement à occuper une place de plus en plus importante dans l'élaboration de la politique de développement.

Ceci découlait, tout d'abord, de l'exercice normal de la fonction d'arbitrage qui lui est reconnue dans les Six pays. Or, l'impossibilité de concevoir la politique de développement comme une simple juxtaposition d'interventions isolées amène le chef du Gouvernement à user de son pouvoir d'arbitrage plus fréquemment dans ce domaine que dans d'autres.

Cette fonction d'arbitrage tend même à faire place à une fonction de direction. Ce souci de plus en plus marqué de superviser l'élaboration de la politique de développement s'est concrétisé de manière plus tangible en France, et à un moindre degré en Belgique. En France, en effet, l'organe chargé d'élaborer le Plan de développement et de suivre l'exécution de celui-ci, c'est-à-dire le Commissariat au Plan, primitivement rattaché à la Présidence du Conseil, dépend à nouveau du Premier Ministre depuis 1962 (D. 10 mai 1962). De même, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'action régionale, instituée en 1963, a été placée sous son autorité. Autrement dit, deux des principaux organes dont dépend la conception de la politique de développement française se trouvaient ainsi sous la dépendance du Premier Ministre.

Cet accroissement du rôle du chef du Gouvernement s'est nettement confirmé dans le dernier cabinet Pompidou, avec la nomination d'un Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire.

Il est significatif que l'apparition d'un Ministère du Plan, réalisation d'un projet maintes fois agité, se soit produite sous cette forme et non par la création d'un Ministère autonome ou d'un Secrétariat d'Etat rattaché au Ministère des Finances. Cette tendance à concentrer entre les mains du Premier Ministre les responsabilités essentielles en matière de développement a encore été amplifiée, en juillet 1968, par la nomination d'un second Ministre délégué auprès du Premier Ministre, Ministre chargé de la Recherche scientifique.

Il est symptomatique qu'un phénomène identique ait, à la même époque, concerné les structures du Gouvernement belge. En effet, dans le Gouvernement Vanden Boeynants, la politique scientifique, un des éléments essentiels de la politique de croissance a été directement rattachée au Premier Ministre. Il en va de même pour la politique des économies régionales dont on connaît l'importance dans le contexte de la Belgique : celle-ci est, en effet, confiée à un « Ministre Secrétaire d'Etat adjoint au Premier Ministre ».

Il n'est pas inutile non plus de souligner qu'en R.F.A., la politique de développement, comme d'ailleurs la politique économique dans son ensemble, était principalement l'œuvre de l'ex-chancelier Erhard. Il s'est reproduit avec celui-ci ce qui était déjà apparu avec son prédécesseur dans le domaine des affaires étrangères. L'ancien Ministre de l'Economie, en devenant Chancelier, est resté, par affinité et en raison du prestige acquis par lui en ce secteur, l'inspirateur de la politique économique fédérale (14).

Le chef du Gouvernement tend donc à se préoccuper de plus en plus de la conduite de la politique de croissance ; mais, quelles que soient ses prérogatives, il serait tout à fait inexact de voir en lui notre hypothétique Ministre du développement.

Tout d'abord, il paraît bon de rappeler que son autorité à l'égard des membres du Gouvernement est loin d'être absolue. Certes, dans les Six pays de la Communauté européenne, le chef du Gouvernement se voit reconnaître un rôle de direction du travail gouvernemental sans cesse plus important. Mais, tous les gouvernements actuellement au pouvoir étant des Gouvernements de coalition, ceci limite évidemment la liberté d'action de ceux qui les dirigent. Quant à l'autorité du Premier Ministre français, laquelle paraît très affirmée puisque la Constitution de 1958 prévoit qu'il « dirige l'action du Gouvernement », elle est, en fait, contrebalancée par celle du chef de l'Etat, lequel a, tout au moins pendant de longues années, arrêté les directives générales de la politique gouvernementale dans le domaine économique.

Ajoutons à cela que la politique de développement suffit grandement à absorber l'énergie d'un seul homme et qu'il paraît difficile au chef du Gouvernement de s'occuper plus particulièrement de cette question, alors que pèse déjà sur ses épaules la responsabilité de la politique générale du Cabinet.

Ainsi, il semble bien qu'à la question : existe-t-il au sein du Gouvernement un responsable de la politique de développement, il n'y ait pas de réponse bien tranchée. N'a pas été surmonté l'obstacle que signale M. Chenot : « Si un Ministre est le Maître de l'économie, il est le Chef de ses collègues et il devient bientôt le seul Ministre ; si aucun Ministre n'est chargé des questions économiques ou si son rôle est limité à une simple étude de ces questions, il n'y a pas d'économie dirigée (15) ». La responsabilité globale de la politique économique n'a pas été confiée

(14) Toutefois, il convient de ne pas tirer de conclusions trop rapides d'un phénomène de portée essentiellement conjoncturelle et qui ne s'est pas traduit de manière institutionnelle, les anciens Ministères de l'Economie, des Finances, et du Travail subsistant et ayant conservé l'intégralité de leurs compétences. Il semble bien, d'ailleurs, que dans le Gouvernement Kiesinger, les choses aillent très différemment, le rôle essentiel revenant au Ministre de l'Economie.

(15) B. CHENOT, « *Organisation économique de l'Etat* », *op. cit.*

totalement à un super Ministre de l'Economie et des Finances car ce serait faire de celui-ci le véritable maître du Cabinet ; elle n'appartient pas non plus au chef du Gouvernement, car celui-ci n'en a pas la possibilité. Elle semble donc partagée entre l'un et l'autre, ainsi que l'exemple français l'illustre de façon particulièrement nette, le rôle prépondérant appartient tantôt au Ministre de l'Economie tantôt au chef du Gouvernement selon la personnalité des titulaires. Cet état de choses favorise d'ailleurs un éparpillement des responsabilités au sein du Cabinet et certaines actions particulières en faveur de la croissance dépendent de centres de décisions secondaires jouissant d'une autonomie souvent considérable. C'est le cas, notamment, de la politique agricole ou de la politique de développement régional (Italie).

Or, cette dispersion est incompatible avec l'exigence fondamentale de la politique de développement, la cohérence. Aussi, faute d'accorder la responsabilité de l'intervention de l'Etat en faveur de l'expansion à un seul homme, l'a-t-on confiée à des Comités interministériels par le biais desquels on tente d'assurer la coordination minimum sans laquelle il ne pourrait être question d'une politique de développement rationnelle et encore moins de planification globale.

II. — *Le développement de la coordination interministérielle.*

Ce phénomène étant relativement récent, il convient d'étudier son ampleur avant de s'interroger sur sa signification.

A - DESCRIPTION.

En négligeant même la coordination non institutionnalisée qui ne peut manquer de s'établir entre les membres du Gouvernement par voie de contacts personnels, l'harmonisation des vues de ceux-ci a été organisée depuis une date assez ancienne par le biais des Conseils des Ministres ou de Cabinet.

A priori, cette procédure conviendrait fort bien à l'élaboration de la politique de développement. En effet, Conseils des Ministres et Conseils de Cabinet réunissent la totalité des membres du Gouvernement ; or, nous l'avons souligné, tous sont concernés par le problème de l'expansion. Par ailleurs, si l'on excepte la France où c'est le chef de l'Etat lui-même qui conduit effectivement les travaux du Conseil des Ministres, ces réunions du Cabinet sont dirigées par le chef du Gouvernement. C'est donc normalement au sein de ces formations que le Premier Ministre pourra exercer son rôle d'arbitrage et orienter par ce moyen la politique de développement. Enfin, juridiquement, c'est du Conseil des Ministres qu'émanent les décisions les plus importantes

de l'Exécutif. Ainsi, en admettant que le Plan d'expansion ne fasse pas l'objet d'une ratification législative, celui-ci revêtira alors la forme d'un acte juridique du Conseil (Ainsi le Plan Monnet reposa-t-il sur un décret pris en Conseil des Ministres).

Pour toutes ces raisons, on pourrait fort bien admettre qu'au sein du Gouvernement le Conseil soit le lieu où s'arrête la politique de développement.

En apparence, les choses ne font aucun doute, c'est le Gouvernement en corps qui détermine la politique de développement. Mais il n'y a là rien d'original, il en va de même pour toutes les mesures politiques importantes. Le problème véritable est autre. Il est, tout d'abord, de savoir si le Conseil des Ministres joue en fait le rôle de coordination pour lequel il est si bien armé ? Deuxième question, est-ce par son intermédiaire que s'effectuent réellement les choix essentiels ?

A cette dernière question, il est difficile d'apporter une réponse précise. Certes, nous l'avons souligné, la politique de développement planifiée met le pouvoir politique en face de choix véritables parce que éclairés par la science économique. Mais ces choix, s'ils peuvent être nettement dégagés au stade des grandes options de départ, deviennent par la suite intimement mêlés à la préparation même de la décision et donc à la négociation qui s'instaure entre les différents Ministères en vue d'arriver à un schéma d'action cohérent. Ces choix vont donc appartenir surtout à la formation gouvernementale chargée en permanence d'harmoniser les vues des membres du Cabinet sur ce que doit être la politique de développement. Est-ce le Conseil des Ministres ? Il ne le semble nullement, et cela peut s'expliquer aisément.

D'une part, le Conseil des Ministres ne dispose que d'un temps fort réduit ; d'autre part, de nombreux Ministres, tout en étant intéressés par la politique d'expansion, n'ont ni responsabilité importante dans la conduite de celle-ci, ni connaissance suffisante du problème. Le conseil reste avant tout l'organe où est débattue la politique générale du Gouvernement. Il ne peut donc se voir assigner la mission précise de coordonner les interventions publiques dans le domaine de la croissance.

Toutes ces raisons ont amené les différents Gouvernements à créer, en leur sein, des formations plus réduites auxquelles revenait ce rôle de coordination.

Deux systèmes ont surtout été utilisés. Le premier, assez empirique mais offrant l'avantage de la souplesse, est celui des *réunions inter-ministérielles*, ou des Comités restreints réunis généralement par le chef du Gouvernement, plus rarement par le Ministre des Affaires économiques, en vue de préparer les décisions de politique économique à long terme intéressant un problème précis.

Cette solution répond à deux préoccupations.

La première est propre au système politique français. En

effet, en France, ces comités ad hoc tendent de plus en plus à être placés sous la présidence même du chef de l'Etat. Celui-ci peut ainsi accroître son influence sur l'élaboration de la politique de développement en intervenant au stade de la préparation des décisions, l'arbitrage qu'il effectue normalement au sein du Conseil des Ministres risquant de n'avoir qu'une portée restreinte dans le domaine de la politique économique.

Par ailleurs, la souplesse de ce système permet une participation accrue, et nous pouvons noter leur apparition au niveau gouvernemental, des techniciens de la politique de croissance, Commissaire général au Plan, Vice-Président de la Commission pour la Programmation italienne, Directeurs du Bureau de Programmation belge, de la Cassa del Mezzogiorno, des Banques centrales, etc...

Ces techniciens tendent d'ailleurs à être également associés aux *Comités économiques permanents*. Ceux-ci constituent le deuxième procédé utilisé pour accroître la coordination interministérielle ; ils présentent l'avantage de disposer d'une armature administrative (secrétariat, etc...), ce qui en fait de véritables cabinets économiques, et leur permet de jouer un rôle plus soutenu. Les systèmes adoptés variant d'un pays et souvent d'un Gouvernement à l'autre, il ne saurait être question de les décrire en détail. Malgré tout, on peut distinguer trois niveaux dans les structures ainsi introduites au sein du Gouvernement.

1. — Au niveau supérieur existent dans les Six pays des Comités économiques interministériels à compétence générale. Ceux-ci ont comme tâche de donner le maximum de cohérence à l'ensemble de la politique économique, et donc d'harmoniser la politique conjoncturelle et la politique à long et moyen terme. L'influence de ces Comités varie considérablement selon les Pays. Ainsi, en Allemagne, le cabinet économique créé très récemment ne joue qu'un rôle restreint. Par contre, le Comité économique du Conseil des Ministres néerlandais, le Comité économique interministériel français et le Comité interministériel de coordination économique et social belge jouent un rôle considérable dans l'élaboration de la politique économique.

Il faut surtout mentionner, à ce niveau, le très important Comité interministériel pour la programmation économique italien (C.I.P.E.) lequel, malgré sa dénomination, est en fait chargé d'arrêter les lignes générales de la politique économique de ce pays. Créé en 1965, en vue de faciliter la coordination interministérielle nécessitée par l'entrée en vigueur du Premier Plan italien, le C.I.P.E. a vu ses attributions considérablement élargies par la Loi du 27 février 1967 (G.U., 2 mars 1967, p. 1162). Il a succédé ainsi à l'ancien Comité interministériel pour la reconstruction dans le rôle de cabinet économique. Le fait que ce soit précisément le C.I.P.E. qui ait absorbé la plupart des attributions économiques du Gouvernement est, d'ailleurs, signi-

ficatif de l'ambition que revêt, de plus en plus, la programmation italienne.

La composition de ces Comités varie évidemment d'un pays à l'autre, mais les piliers en sont généralement le Ministre de l'Economie, le Ministre des Finances et les Ministres des Travaux publics, de la construction, de l'industrie, etc..., autrement dit tous ceux qui ont comme principale responsabilité l'intervention de l'Etat dans l'économie. Mais il est surtout intéressant de noter l'apparition, dans ces Comités, de techniciens non membres du Gouvernement. Ainsi, le Directeur du Centraal-Planbureau et le Gouverneur de la Banque centrale néerlandaise sont-ils membres de droit du Comité économique. De même, peuvent être invités à participer aux travaux du C.I.P.E. le Gouverneur de la Banque d'Italie, le Secrétaire au Plan et le Président de l'Institut de statistiques (art. 16 de la Loi du 27 février 1967).

2. — La programmation à moyen terme a, par ailleurs, entraîné la naissance, au sein du Gouvernement, d'une formation chargée plus spécialement de superviser la politique d'expansion proprement dite, et de coordonner l'action des différents Ministres en fonction des objectifs du Plan. Ces Comités interministériels du Plan que l'on rencontre notamment en France, depuis juillet 1961 (16), sont également présidés par le chef du Gouvernement. En Belgique, l'arrêté royal du 2 juin 1961 (modifié depuis, notamment en 1965) a institué un Comité d'expansion économique et de politique régionale chargé, lui aussi, de superviser et d'harmoniser l'ensemble des interventions gouvernementales en faveur de la croissance.

3. — Enfin, on trouve, au bas de l'échelle, de fort nombreux Comités chargés de préparer certaines des interventions limitées de l'Etat en faveur de la croissance.

La politique de développement régional, en particulier, a entraîné l'apparition, dans la plupart des pays, de Comités interministériels dont le type même est sans aucun doute le Comité des Ministres pour le développement économique du Mezzogiorno et des zones sous-développées, Comité présidé par un Ministre sans portefeuille chargé de préparer et de suivre l'exécution des décisions qui y sont prises (17). A l'imitation de l'Italie, se sont constitués, en France, un Comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, et, aux Pays-Bas, un conseil de planification supervisant la politique d'industrialisation régionale. En Allemagne fédérale même, fonctionne un Comité interministériel pour la politique économique régionale (I.M.N.O.S.) et, depuis 1965, un Comité

(16) Le Comité interministériel du Plan économique et social français fut, en fait, institué à l'occasion du Plan Monnet. Mais en fait, il cessa très rapidement de jouer un rôle quelconque. L'arrêté du 11-7-61 lui a donc insufflé (mais bien faiblement) une seconde vie.

(17) V. *Supra*.

gouvernemental pour l'aménagement du territoire (Kabinettausschuss für Raumordnung).

Les actions sectorielles intéressant plusieurs Ministères ont, elles-mêmes, engendré la formation de Comités restreints concernant notamment la politique scientifique (France, Belgique, Italie), la politique agricole (Comité interministériel allemand chargé d'adopter les Plans verts), la politique des revenus (Comité pour les Affaires sociales français) etc...

Ainsi, c'est surtout par la mise au point d'un système de coordination très complet, par l'institution d'une « pyramide de collèges », que les Gouvernements ont essayé de faire face aux exigences de la politique de développement (18).

Toutefois, il serait rationnel, dès lors que l'on entreprend de restructurer ainsi l'Exécutif, de faire en sorte que cette pyramide en soit vraiment une, c'est-à-dire qu'une coordination s'effectue entre les décisions prises aux divers étages, coordination qui pourrait fort bien être institutionnalisée.

C'est d'ailleurs ce qui a été entrepris en Belgique. En effet, du Comité ministériel de coordination économique et social « dépendent » cinq petites formations, Comités de gestion budgétaire et de la fonction publique, d'expansion économique et du développement régional, de politique d'infrastructure et des investissements publics, de politique sociale, de politique économique et sociale extérieure (19). Seul, le Comité ministériel de la politique scientifique est placé à l'écart.

Mais, à vrai dire, cette expérience est demeurée isolée ; dans les cinq autres pays, les décisions prises dans le domaine de la recherche scientifique, par exemple, ne sont articulées avec les objectifs globaux de la politique de développement et de la politique économique en général qu'en raison de la présence aux différents étages d'un noyau permanent de personnalités, constitué, en particulier, par le chef du Gouvernement et le Ministre des Finances ou des Affaires économiques.

Telles se présentent, décrites schématiquement, les structures gouvernementales destinées à assurer à la politique de développement la cohérence que celle-ci exige de façon impérieuse.

B - SIGNIFICATION.

Le développement de ce système des Comités interministériels suggère deux remarques. La première concerne les raisons de cette innovation, la seconde sa portée.

1. — Il est évident, tout d'abord, que l'extension des comités économiques interministériels est en rapport direct avec la planification. En Belgique, le système actuel a été institué en

(18) P. WIGNY, *opus. cit.*, p. 276.

(19) Arrêté royal du 25 août 1965 (M.B. 1^{er} septembre 1965, p. 10102).

1961, en liaison avec la préparation du premier programme belge. Il en a été de même, avec moins de netteté peut-être, en France, en Italie et aux Pays-Bas. A l'inverse, en Allemagne, pays non encore engagé dans la voie de la planification, le Cabinet économique n'est apparu que très récemment et il ne joue qu'un rôle restreint.

Ces Comités ont donc constitué pour le Gouvernement le principal procédé utilisé pour s'adapter aux nécessités de la fonction de développement puisque, ainsi que nous l'avons vu plus haut, la responsabilité globale de celle-ci n'a pu être attribuée à un seul Ministre.

Cette évolution institutionnelle reste cependant fort limitée ; elle constitue même le minimum de ce qui pouvait être fait si l'on voulait qu'au sein de l'appareil gouvernemental puisse être élaborée une politique de croissance rationnelle. Respectant le principe de la collégialité gouvernementale, elle n'introduit aucune hiérarchie juridiquement consacrée entre les différentes formations chargées d'élaborer les décisions de politique économique à moyen ou à long terme. Autrement dit, la structure de Gouvernement n'a pas fait l'objet de réformes fondamentales et il ne fait aucun doute que sont loin d'être résolus tous les problèmes que pose l'harmonisation des différentes décisions gouvernementales.

2. — Il demeure néanmoins que c'est au sein de ces Comités économiques restreints que s'effectuent les choix essentiels du Gouvernement.

Les formations interministérielles ont rempli primitivement un rôle surtout informatif, fournissant à l'ensemble des Ministres intéressés les renseignements qu'ils n'auraient jamais pu obtenir au moyen de contacts bilatéraux. Très rapidement s'est ajoutée une fonction de préparation des décisions qui, ne pouvant être prises par un seul Ministre, auraient dû être normalement du seul ressort du Conseil des Ministres. Or, la grande majorité des interventions de l'Etat dans le domaine de la croissance présentent ce caractère. Une réforme des structures agricoles intéresse au premier chef le Ministre de l'Agriculture, mais elle exige, bien sûr, l'accord des Ministres financiers et la collaboration des Ministres de l'Education Nationale (formation professionnelle), de la recherche scientifique, etc...

A la préparation des décisions s'est enfin substituée la prise de décision elle-même. Ce transfert résultait déjà de ce que le Conseil des Ministres pouvait difficilement remettre en question une politique qui avait exigé une longue préparation technique et reçu l'accord du chef du Gouvernement et des Ministres les plus directement intéressés. Il a été consacré juridiquement : les modalités de certaines des interventions de l'Etat dans le domaine de la croissance sont définitivement arrêtées par les Comités interministériels restreints. L'exemple du Comité pour la Pro-

grammation italien (C.I.P.E.) est, à cet égard, fort significatif. La Loi du 27 février 1967 fait juridiquement du C.I.P.E. le centre de décision prédominant en matière de politique d'expansion, son article 16 lui attribuant la mission d'arrêter « les grandes orientations du programme économique national » et « les directives générales pour l'exécution » de celui-ci.

Ce phénomène s'explique aisément. Tout d'abord, on trouve au sein de ces Comités non seulement les Ministres qui vont avoir la charge des interventions sectorielles dans le domaine de l'expansion mais aussi, et surtout, les deux ou trois membres du Gouvernement qui prétendent en assumer la responsabilité globale, c'est-à-dire le chef de celui-ci et les Ministres des Finances et de l'Economie. Le procédé du Comité restreint permet donc à ces personnalités d'assumer collectivement la conduite de la politique d'expansion qu'aucun d'eux ne pouvait prétendre conserver pour lui seul, « ne pouvait » ni peut-être ne voulait car il n'est pas toujours confortable d'être le porte-parole du futur dans un Cabinet parlementaire dont l'avenir est généralement incertain, tout au moins dans le contexte politique actuel de la plupart des Six pays.

Par ailleurs, il est essentiel de souligner la présence au sein de ces formations réduites, des fonctionnaires et techniciens sur lesquels repose en fait la politique de développement. Les principales décisions sont prises avec leur participation officielle ou officieuse, participation qui se concilie fort bien avec le système fort souple des Comités interministériels.

Considérée au niveau gouvernemental, la fonction de développement apparaît donc finalement comme la prérogative de collèges restreints associant les responsables politiques de l'intervention de l'Etat aux techniciens de l'Administration. Ceci est logique puisqu'en fait, il semble bien que ce soit au niveau administratif que siègent les véritables animateurs de la politique d'expansion.

§ 2. — *L'aménagement de la fonction de développement au niveau administratif.*

C'est essentiellement pour des raisons de commodité que nous employons ici le terme « administratif » car, en fait, nous allons nous efforcer de démontrer que le caractère dominant des organes élaborant la politique de développement est l'indépendance. Or, il existe une certaine incompatibilité entre cette indépendance et l'appartenance aux corps administratifs tels qu'ils sont traditionnellement conçus. Quelle que soit la puissance d'un corps administratif, celui-ci reste étroitement soumis au pouvoir politique. Or, s'il est inexact de prétendre que les organes dominant l'élaboration de la politique d'expansion échappent totalement

à l'autorité du Gouvernement, il est néanmoins certain que ceux-ci, placés plus ou moins en marge de l'administration traditionnelle, tendent à constituer une sorte de magistrature économique, magistrature qui, d'ailleurs, est déjà apparue dans certains pays ainsi que nous le verrons au paragraphe suivant.

Avant d'illustrer cette affirmation, il semble toutefois nécessaire de décrire rapidement les différents types d'organes intervenant dans l'élaboration de la politique de développement.

*I. — Les différentes catégories d'organes
intervenant dans l'élaboration de la politique de développement.*

D'entrée, une mise au point s'impose. Il ne saurait être question de décrire ici, ni même d'énumérer, toutes les Administrations, Organismes financiers publics, Entreprises contrôlées par l'Etat jouant un rôle dans la conduite de la politique d'expansion : ceci reviendrait à décrire l'ensemble de l'Administration économique des Six pays. Il est certain, par exemple, que les Banques, par le biais du crédit, les grandes entreprises nationales, par leurs programmes d'investissements, sans parler des Administrations classiques dépendant des Ministères financiers ou techniques ont une influence considérable en ce domaine.

Mais ces multiples influences vont converger vers un certain nombre d'organes auxquels va revenir la triple mission d'étudier l'avenir, d'arrêter en accord avec le pouvoir politique les grandes lignes de l'action de l'Etat et de coordonner, précisément, ces influences. Les recevant et s'en imprégnant, ils sont ainsi à même d'élaborer une synthèse qui devra à son tour guider les interventions des différentes Administrations et Services publics.

Ces trois missions, étude, conception, coordination, ont donné naissance à toute une série d'organes, commissions, comités, instituts, etc... dont le nombre même n'est pas sans intriguer dans la mesure où une telle dispersion va à l'encontre des exigences de la politique de développement.

Or, en fait, derrière cette multitude d'organismes se révèle une profonde unité du dispositif institutionnel mis en place pour élaborer la politique de croissance. En effet, ce qui frappe à la simple lecture des études consacrées à cette question, c'est la prédominance très nette d'un seul organe, le Commissariat au Plan français, le Bureau de Programmation belge, le C.P.B. néerlandais, etc... Est-ce le résultat d'une simplification abusive de la part des auteurs traitant de ce problème ? Il ne le semble nullement : il existe incontestablement une tendance à regrouper autour d'un seul organisme les différentes tâches que nécessite l'élaboration de la politique de développement, et cette tendance est en corrélation très nette avec la planification.

A - L'ORGANISATION DE LA FONCTION DE DÉVELOPPEMENT DANS LES
PAYS AYANT UNE POLITIQUE D'EXPANSION PLANIFIÉE.

Créés en France, par un décret du 3 janvier 1946, et en Belgique, par un arrêté royal du 14 octobre 1959, le Commissariat général au Plan et le Bureau de Programmation économique sont les organes chargés d'élaborer, dans ces deux pays, les programmes globaux d'expansion économique. En Italie, le Premier Programme fut élaboré, en fait, par une Commission pour la Programmation, organisme extrêmement original créé par un décret du 6 août 1962. Toutefois, cette Commission avait collaboré étroitement avec un Groupe d'études pour la Programmation créé au sein du Ministère du Budget. La Loi du 27 février 1967 a donné à ce groupe une meilleure assise institutionnelle en créant le Secrétariat pour la Programmation et l'Institut d'études pour la programmation économique. Parallèlement, elle confiait à ces nouveaux organismes la tâche de préparer, pour l'avenir, les programmes globaux de croissance économique. La plupart des interventions de l'Etat à l'égard de l'expansion étant regroupées et articulées autour du Plan, ces divers organismes planificateurs se trouvent, par là même, en position de dominer l'élaboration de la politique de développement, tout au moins *a priori*.

Il convient, toutefois, de s'entendre sur le sens de ce terme « dominer ». Tout d'abord, cela ne signifie nullement que les planificateurs vont arrêter en dernier ressort les orientations de la politique de croissance. Au contraire, et c'est un des traits originaux de la planification occidentale, ni le Commissariat au Plan, ni le Bureau de Programmation ne prennent, juridiquement parlant, de décisions. Celles-ci émanent d'autres centres, Gouvernement ou administrations traditionnelles. La position très forte des organismes du Plan n'a pour ainsi dire aucune base juridique. Leur rôle va se borner à effectuer les études techniques, à coordonner (sans pouvoir d'imposer leur arbitrage s'il y a désaccord) les différentes influences émanant de la sphère gouvernementale et administrative et, enfin, à élaborer le programme d'intervention de l'Etat.

Dans l'accomplissement de ces tâches, les organismes planificateurs n'ont d'ailleurs pas le monopole : d'autres organes interviennent, organes techniques de coordination et même de conception. Mais, ceux-ci gravitent en fait autour de l'organe chargé du Plan lequel va asseoir la prédominance sur sa position centrale, sur son rôle de plaque tournante.

1) *La mission d'étude.*

Toute entreprise de planification exige une phase préliminaire de recherches et d'études aboutissant à l'établissement de prévisions sur l'avenir économique.

Il est évident, tout d'abord, que la collecte d'informations précédant l'élaboration des projections ne peut incomber aux seuls planificateurs. Vont, bien entendu, être associés à cette tâche les organismes statistiques officiels (tels que l'I.S.T.A.T. en Italie et l'I.N.S.E.E. en France) mais aussi des Institutions privées (c'est ainsi qu'en Belgique l'Université de Louvain a fourni une aide considérable au Bureau de Programmation) (20).

Mais, et il y a là un trait intéressant, les organes du Plan vont pouvoir s'adresser à l'ensemble des agents économiques publics ou privés dont dépend l'expansion économique. C'est ainsi qu'ils pourront demander aux administrations et entreprises publiques, sans passer par la voie hiérarchique normale, toutes les données qui leur sont nécessaires. C'est ainsi également qu'au sein des organes de planification il est fait, ainsi que nous le verrons plus tard, une place si grande à la consultation des forces économiques.

C'est donc vers l'organisme planificateur que converge l'ensemble des informations indispensables pour établir un plan d'expansion recouvrant toute l'économie, et c'est évidemment à lui qu'il va revenir d'établir les prévisions globales.

Dans cette deuxième étape de leur travail de prévision, les institutions du Plan vont, là encore, collaborer avec un certain nombre d'Organismes techniques. En France, par exemple, le Commissariat se voit aidé de l'I.N.S.E.E., du S.E.E.F. (Service des Etudes Economiques et Financières) créé en 1950 pour établir les comptes de la Nation et les Budgets économiques prospectifs, puis remplacé en 1965 par la Direction de la prévision du Ministère des Finances, du C.R.E.D.O.C. (Centre de recherche et de documentation sur la consommation) et, enfin, de l'I.N.E.D. (Institut National d'Etudes Démographiques). Travaillent également à cette tâche, aussi bien en France qu'en Belgique, des groupes de travail ad hoc composés de fonctionnaires, d'experts indépendants et de représentants des intérêts économiques. En Belgique, ont, par ailleurs, été créés un « Service d'Etudes et de coordination économique » rattaché à la Présidence du Conseil et une « Direction générale des études et de la documentation générale » dépendant du Ministère des Affaires économiques, organismes collaborant avec le Bureau de Program-

(20) De même, en Italie, le Plan Vanoni et la plupart des programmes d'intervention pour le Midi ont été élaborés à partir d'études menées par un organisme privé, la SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno).

mation à l'établissement des prévisions économiques à moyen terme.

En Italie, enfin, l'Institut central pour la statistique (I.S.T.A.T.) a, bien évidemment, contribué fortement à l'élaboration des prévisions servant à l'établissement du Premier Plan italien. Dans l'avenir, l'I.S.T.A.T. doit être partiellement relayé par un organisme scientifique spécialisé, l'Institut d'études pour la programmation (I.S.P.E.) créé par la Loi du 27 février 1967. La création de cet Institut de prévision distinct du Secrétariat pour la programmation n'a pas manqué de soulever un certain nombre de questions. De fait, cette dualité évoquait celle que nous retrouverons au niveau des organismes européens, laquelle a été motivée par des raisons bien précises, le souci de donner aux prévisions portant sur l'ensemble des secteurs économiques, un caractère non officiel (20 bis). En fait, ici on ne relève rien de semblable, l'article 10 de la Loi de 1967 précisant bien que l'I.S.P.E. travaille sous la direction du nouvel organisme planificateur, le Secrétariat pour la programmation. Il est d'ailleurs à noter que l'I.S.P.E. et le Secrétariat ont été animés par la même équipe issue du Groupe d'études pour la programmation.

L'établissement des prévisions sur la base desquelles va être bâti le programme d'expansion n'incombe donc pas uniquement à l'organisme planificateur ; mais, et c'est ce qu'il faut retenir, c'est vers lui que convergent toutes ces études et c'est lui qui a la responsabilité de la synthèse finale.

2) *La mission de coordination.*

A cet égard, les organes du Plan reçoivent une double mission : la première consiste à concilier les vues des divers agents économiques au niveau de l'élaboration du Plan, la seconde à coordonner les différentes interventions administratives entreprises pour réaliser les objectifs du Plan.

Il est indéniable que, sur ce second point, l'influence du Commissariat au Plan, du Bureau de Programmation ou du Secrétariat italien est moindre qu'au niveau de l'élaboration puisqu'aucun ne peut donner d'ordres aux administrations traditionnelles. Tous ont cependant à ce stade un rôle non négligeable en raison de leur association aux Comités ministériels restreints et aux organes directeurs des instituts financiers octroyant les crédits pour l'exécution du Plan. D'autre part, ils sont consultés, souvent écoutés, par les administrations pour toutes les décisions importantes. Les choses se présentent un peu différemment au Luxembourg. Dans ce pays, en effet, le seul organisme technique de coordination actuellement en fonction, la Commission consul-

(20 bis) Des prévisions officielles risquant, en effet, d'être assimilées à de véritables objectifs. V. *infra*.

tative instituée par la Loi cadre de 1962 et composée de délégués des Ministères des Finances, des Affaires économiques, de l'Intérieur et du Travail, fonctionne uniquement au niveau de l'exécution.

Au stade de l'élaboration, le rôle de coordination revenant aux organismes planificateurs joue cette fois pleinement.

En ce qui concerne le Commissariat au Plan, cette coordination s'effectue essentiellement au sein des Commissions de modernisation, lesquelles jouent pour l'Administration française un rôle de « table ronde » unanimement souligné (21) et permettent aux différents services d'harmoniser leurs programmes et de concilier leurs vues. La position du Commissariat, placé en dehors de tout département ministériel traditionnel et dépendant uniquement de la Présidence du Conseil, jointe à l'audience qu'il a su acquérir, lui permettent d'exercer une fonction d'arbitrage indéniable alors qu'il n'a pour cela aucun pouvoir juridique (analogue à celui dont disposent les Administrations du Plan dans les pays socialistes).

Le même esprit a guidé l'action du Bureau de Programmation. Son premier directeur, M. Kervyn de Lettenhove, l'a fort bien exposé en écrivant : « il est à notre point de vue impossible de réaliser une Programmation nationale du côté du secteur public en la faisant à partir d'un Bureau du Plan central. Ce travail doit être fait dans les Administrations elles-mêmes, qui seules ont les compétences techniques et l'expérience de la matière qu'elles traitent » (22). Pour ce faire, une Commission interministérielle composée de représentants de tous les départements intéressés a été instituée auprès du Bureau de Programmation. Placée sous l'égide de ce dernier, elle lui permet de concilier les points de vue et d'arbitrer entre eux, faisant ainsi du Programme d'expansion une synthèse acceptée par l'ensemble des Services qui seront amenés à l'exécuter.

Une inspiration analogue a présidé à l'aménagement des procédures d'élaboration du Plan italien. Un Décret du 8 octobre 1964 puis la Loi du 27 février 1967 ont institué, auprès du Ministère du Budget et de la Programmation, une Commission consultative interministérielle pour la programmation composée de fonctionnaires représentant les différents Départements et présidée par le Ministre ou, plus souvent, par le Secrétaire du Plan. C'est principalement, par le biais de cette commission, que les différentes Administrations s'efforcent de coordonner leurs « activités de recherche et d'élaboration » en fonction de la planification.

(21) V. P. BAUCHET, *opus. cit.*, p. 49 ; HACKETT, *opus. cit.*, p. 37, etc...

(22) A. KERVYN DE LETTENHOVE, « L'expérience Belge de Programmation », *art. cit.*

3) *La mission de conception.*

Carrefour où se sont rencontrés les Administrations et les agents dont dépend l'expansion, il reste enfin à l'organisme planificateur à élaborer, en fonction de ses prévisions et des directives politiques du Gouvernement, un Plan d'action qui fasse la synthèse cohérente de tous ces éléments.

Le problème qui se pose est essentiellement le suivant : les institutions du Plan ont-elles le monopole de la conception de la politique de développement, ce qui paraît logique, ou bien certaines interventions particulières sont-elles conçues indépendamment de celles-là ? Tout va dépendre, en fait, de l'ambition de la planification mise en œuvre : plus celle-ci sera grande, plus l'unité de conception sera affirmée.

Ainsi, en France, la politique d'expansion semble actuellement conçue uniquement par le Commissariat général au Plan. Ceci va se traduire notamment par le fait que la politique de développement régional émane désormais du Commissariat et non plus, comme primitivement, du Ministère de la construction. Le Comité des Plans régionaux, chargé d'élaborer les programmes du même nom, est placé sous la présidence du Commissaire général. De même, il ne doit pas en principe y avoir de concurrence entre le Commissariat et la Délégation à l'aménagement du Territoire (D.A.T.A.R.) instituée par un décret du 14 février 1963, celle-ci étant étroitement associée à l'élaboration de la politique d'aménagement du territoire au sein des Organismes du Plan et faisant ensuite la liaison avec les Administrations chargées de l'exécution.

Il en va un peu différemment en Belgique et surtout en Italie.

Le Bureau de Programmation a certes reçu la mission très générale de concevoir la politique de développement. Il « étudie et propose au Comité ministériel de coordination économique et sociale... un programme de développement économique et social établi pour une ou plusieurs années » (23) et, depuis 1962, « les programmes de développement régionaux » (24). Le Comité de développement régional chargé d'élaborer des propositions pour une programmation régionale a d'ailleurs été remplacé, très logiquement, dans le cadre du Bureau de Programmation. Par contre, la Loi du 29 mars 1962 sur l'aménagement du territoire, n'organise aucune intervention du Bureau dans l'élaboration des plans régionaux d'aménagement. Ceux-ci sont établis, en collaboration, par le Ministre compétent et la Commission nationale d'Aménagement du Territoire (25).

(23) Arrêté Royal créant le Bureau de Programmation du 14 oct. 1959, M.B. du 20 oct. 1959, p. 7509.

(24) Arrêté Royal du 20 avr. 1959, M.B. 12 mai 1962, p. 4099.

(25) On ne saurait omettre de noter qu'il existe en Belgique, depuis 1961 (Loi du 16 nov. 1961), un Directoire de l'Industrie charbonnière chargé « d'éta-

En Italie, de même, l'unité de conception de la politique d'expansion n'est pas encore parfaitement assurée. A cela existent deux raisons.

Tout d'abord, et contrairement au Commissariat au Plan, l'organe chargé d'élaborer le Premier Plan italien, la Commission de Programmation, bien que présidée par le Ministre du Budget, se situait, nous le verrons, à la lisière de la sphère administrative. Aussi, dès 1963, reçut-elle la collaboration du Groupe d'études pour la programmation, organisme rattaché beaucoup plus étroitement au Ministère du Budget (26). Officiellement, ce Groupe était chargé de mettre au point, à partir des études et du projet de la Commission, le programme définitif. Il est bien évident que cette dualité pouvait donner naissance à une certaine concurrence et ainsi faire obstacle à l'unité de conception indispensable. En fait, bien qu'elle n'ait pas résolu tous les problèmes se posant à cet égard, la Loi du 27 février 1967 a nettement tranché la question : la responsabilité technique de la conception des futurs programmes est désormais confiée au seul Secrétariat du Plan.

Par ailleurs, et surtout, la politique de développement régional, dont nous avons souligné qu'elle n'était qu'imparfaitement articulée avec le Plan national d'expansion, reste pour l'instant conçue essentiellement par les organismes dépendant du Conseil des Ministres pour le Midi. En particulier, les programmes de travaux extraordinaires intéressant le Mezzogiorno sont toujours élaborés par la Cassa, sous réserve de l'approbation du Conseil des Ministres pour le Midi.

L'unité de conception réalisée par l'organisme du Plan n'est donc pas partout la même. Mais, la programmation n'est que fort récente en Belgique comme en Italie et aussi bien les enseignements du passé que les projets publiquement exposés, en Italie notamment, permettent d'affirmer que, de plus en plus, c'est à l'organe du Plan national qu'il va revenir de concevoir l'ensemble de la politique de croissance.

Finalement, on peut donc admettre qu'il existe au niveau « administratif » une unité de direction de la politique de développement qui n'existait pas au niveau gouvernemental. Et de ce qui vient d'être étudié résulte une conclusion certaine : il y a corrélation entre ce type d'organisation de la fonction de développement et l'ambition de celle-ci (planification globale de

blir des programmes de production ». Mais ces programmes sont replacés dans le cadre général des orientations proposées par le Bureau de Programmation. Sur l'ensemble de cette question v. Ph. MONFILS, *art. cit.*

(26) Indépendamment de ce Bureau, est prévue la mise en place de toute une série d'organismes d'études et de travail, « Commission pour la réforme de l'Administration », « Commission pour le Plan de l'école », Commission pour la réforme fiscale et Commission pour la recherche scientifique. Ces organismes auront pour tâches d'élaborer les modalités pratiques des grandes réformes institutionnelles prévues par le Plan.

l'économie). D'ailleurs, une preuve supplémentaire en serait fournie, s'il en était besoin, par ce que l'on peut observer dans les pays dépourvus de Plan d'expansion.

B - L'ORGANISATION DE LA FONCTION DE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS DÉPOURVUS DE PROGRAMMES GLOBAUX D'EXPANSION.

La Hollande et la R.F.A. sont également dépourvues d'un Plan de développement à moyen terme, mais, ainsi que nous avons pu le remarquer déjà à plusieurs reprises, la situation se présente très différemment dans ces deux pays, l'un d'eux, les Pays-Bas, ayant entrepris depuis longtemps une expérience de planification à court terme.

1. — Aux Pays-Bas (27), en effet, a été institué dès 1945 le Centraal Plan Bureau, Organisme dont la renommée a franchi les frontières de ce pays.

En théorie, la mission du C.P.B. est fort limitée ; c'est essentiellement un organe de prévision dont le rôle consiste à fournir au Gouvernement une vue de l'évolution économique permettant au pouvoir politique de prendre ses décisions en connaissance de cause. Dans cette optique, la tâche principale du Bureau est d'effectuer des études techniques poussées en se basant sur l'utilisation d'un modèle économétrique. Donc, le C.P.B. n'a nullement à élaborer le Plan d'intervention de l'Etat (28).

Dans ces conditions, la conception de la politique d'expansion et la coordination qu'elle implique lui échappent apparemment. Pour ne citer qu'un exemple, la politique régionale, la plus importante des interventions de l'Etat néerlandais dans la longue période, est conçue non par le C.P.B. mais par le Service du Plan national et la Commission centrale de planification (29).

En fait, si l'on examine les choses de plus près, on s'aperçoit que le C.P.B. occupe une place beaucoup plus importante qu'il ne le semble dans l'élaboration de la politique à moyen terme néerlandaise.

Il apparaît, tout d'abord, comme le principal coordinateur de celle-ci. Ceci résulte, en premier lieu, de la présence de ses représentants au sein des principaux Organismes sur lesquels repose la politique de développement. Son directeur ou certains

(27) V. *Scope and Methods of the Central Planning Bureau*, opus. cit.

(28) En ce qui concerne les prévisions à long terme, celles-ci sont l'œuvre d'une des trois divisions du C.P.B., la division des Recherches générales et des problèmes de structure. Y collaborent évidemment un certain nombre d'organismes tels que le Bureau central de statistiques, et des groupes d'experts placés sous l'égide du C.P.B.

(29) Pour plus de détails, voir Ir. S. HERWEIJER, « *La planification et la coordination régionale sur les plans géographique, agricole, culturel et social dans le cadre du développement régional aux Pays-Bas* », dans C.E.E. Conférence sur les économies régionales ; opus, cit., p. 415.

de ses membres participent, en effet, non seulement au Comité économique du Conseil des Ministres (l'organe gouvernemental de coordination), mais encore à toutes les Commissions dont vont dépendre les interventions spécifiques sur la croissance, commission centrale de planification déjà citée, Commission du programme de construction, collège de coordination des Travaux publics, Groupe pour la promotion de la productivité, Commission pour la rationalisation de l'agriculture, etc. D'autre part, et surtout, il dispose avec la Commission centrale du Plan, (30), créée par la Loi du 21 août 1947, d'un excellent instrument pour harmoniser l'activité de l'ensemble des agents économiques publics ou privés. Cette Commission réunit, en effet, à côté des membres du C.P.B., des représentants des différents Ministères, le Président de la Banque Centrale, le Directeur du Service du Plan national, celui du Bureau de statistiques et enfin des représentants des forces économiques.

La présence permanente à tous les niveaux où se décident les interventions économiques de l'Etat lui permet donc d'harmoniser celles-ci. Il ne dispose évidemment d'aucun pouvoir juridique d'arbitrage mais le prestige qui s'est, jusqu'à présent, attaché au C.P.B. lui donne une influence dont les textes ne rendent pas compte.

Cette influence se voit encore accrue en raison du contexte économique néerlandais. Dans ce pays, en effet, la politique économique est fondée essentiellement sur une collaboration des forces économiques avec les pouvoirs publics. Or, le C.P.B. se trouve dans une position très favorable pour agir sur les uns et les autres car il a la confiance à la fois du Gouvernement et des organisations de salariés (31). Il semble d'ailleurs qu'avec l'élaboration des projections à moyen terme actuellement envisagées et à laquelle il est prévu que concourront d'une manière accrue l'ensemble des forces économiques, ce rôle d'arbitrage et de coordination des institutions du plan ne puisse que se développer.

Finalement, il est donc inexact de ne voir dans le C.P.B. qu'un organe technique de prévision ; il serait non moins inexact de lui attribuer une influence analogue à celle du Commissariat au Plan français et ceci pour une raison bien simple, les Pays-Bas n'ont pas encore décidé d'organiser les interventions à long terme des pouvoirs publics autour d'un Plan global d'expansion. Mais, s'ils arrivent à ce stade, il ne fait nul doute que le C.P.B. se trouvera en position de dominer l'élaboration de la politique d'expansion. En ceci, l'organisation néerlandaise de la fonction

(30) A distinguer de la Commission Centrale de Planification étudiée plus haut.

(31) Le premier directeur du C.P.B. était, en effet, connu pour ses opinions socialistes. Cet élément a été prédominant dans la réussite primitive de l'expérience néerlandaise de politique des revenus, et il continue à produire des effets.

de développement se présente en des termes fort différents de ce que nous trouvons en Allemagne.

2. — La méfiance des milieux politiques de la République Fédérale à l'égard de la planification s'est évidemment traduite sur le plan institutionnel : on ne trouve, au niveau administratif, aucun organe spécialement responsable de la politique économique à moyen ou à long terme.

Mieux, au stade de la prévision même, il existe certes un organisme interministériel chargé des projections économiques générales, organisme placé sous la présidence du Directeur de l'Administration statistique fédérale ; mais les prévisions à long terme effectuées jusqu'à présent ont été l'œuvre d'instituts privés tels que l'Institut I.F.O. de Munich, le W.W.I. Institut de recherche des syndicats ou le Deutsches Industrie Institut financé par le patronat.

Si l'on regarde maintenant de quelle manière est arrêtée l'action des pouvoirs publics en longue période, il est significatif de voir que les différents Ministères responsables des programmes à moyen terme tels que ceux des Transports, du Logement ou de l'Agriculture, interviennent généralement de façon isolée. Ce manque de coordination au niveau administratif se fait évidemment sentir, même en l'absence d'une planification d'ensemble, et un effort est actuellement fait pour remédier à ceci. Ainsi, dans un domaine tel que celui de l'action régionale, la Division de l'Aménagement du Territoire et des Affaires communales qui a été créée récemment au sein du Ministère de l'Intérieur, s'efforce-t-elle d'harmoniser l'action des différentes Administrations fédérales.

C'est un début, mais il faut toutefois admettre que, jusqu'à présent, l'organisation de la fonction de développement se présente en Allemagne d'une manière fort différente de ce que nous avons pu observer dans les autres pays. Ce refus d'avoir au sein de l'appareil étatique un responsable du long terme est logique, il correspond au refus de toute planification globale de l'économie. Il est motivé également par la crainte de voir cette Administration devenir l'instrument d'une emprise croissante de l'Etat sur l'économie. Cette crainte est-elle justifiée ? Il ne le semble pas à considérer les caractéristiques des organes planificateurs (32).

(32) Il est juste de noter que les Allemands sont souvent sceptiques quant à la possibilité d'importer chez eux un organe du type du Commissariat au Plan, dominant la politique de développement bien qu'il n'en ait pas le pouvoir juridique. Ils craignent de voir celui-ci ou s'avérer inutile ou se transformer en véritable instrument de direction de l'économie.

II. — *Les caractéristiques des organes chargés de l'élaboration de la politique de développement.*

L'examen de la composition et du statut des Organismes planificateurs soulève un certain nombre de remarques.

1. — En premier lieu, on ne peut que s'étonner de la légèreté de ceux-ci, légèreté qui offre un violent contraste avec les imposantes Administrations chargées de planifier l'économie dans les pays socialistes.

Ainsi, le Commissariat au Plan comprend environ 150 membres y compris le personnel subalterne. Outre le Commissaire général et l'Adjoint de celui-ci, son noyau est formé par une quarantaine de conseillers et de chargés de mission. Le Bureau de Programmation belge, dirigé par un Secrétaire général assisté de deux conseillers, comprend seulement une quinzaine de chargés de mission et d'attachés. L'effectif total du C.P.B. avoisine la centaine ; c'est, à peu de choses près, celui de l'équipe actuelle des planificateurs italiens, équipe comprenant, outre le Secrétaire général, un certain nombre de conseillers économiques et les techniciens de l'I.S.P.E.

A cette faiblesse des effectifs des Organes du Plan existent plusieurs explications. Il semble, tout d'abord, qu'elle soit la conséquence du désir que l'on rencontre dans les pays occidentaux de différencier nettement la planification indicative de la planification socialiste. Celle-ci étant associée à un appareil bureaucratique fort lourd, celle-là le sera à un organisme très léger. Mais à cette raison, et en relation avec elle, s'ajoute une explication plus profonde. Les institutions du Plan n'ont, dans aucun des pays de la Communauté européenne, de pouvoir juridique de décision ; elles ne constituent en aucun cas une super administration ayant la possibilité d'imposer ses directives aux autres. Au contraire, les planificateurs insistent sur le fait qu'ils ne sauraient agir à la place des services compétents, et que leur seul rôle consiste à orienter les interventions de ceux-ci. Dès lors, il serait inutile, et il aurait été incompris, que les bureaux chargés d'élaborer le Plan s'enflent démesurément.

2. — La seconde remarque qui s'impose concerne la composition des Organismes du Plan. On s'explique, à considérer celle-ci, qu'ils puissent remplir aussi efficacement leur double mission de coordination, d'une part, d'étude et de conception, de l'autre.

Organes de coordination, les institutions du Plan regroupent des hommes représentant souvent toutes les catégories d'agents économiques dont dépend l'expansion. On y rencontre ainsi des techniciens émanant de tous les horizons administratifs (Inspecteurs des Finances, fonctionnaires des administrations verticales). Donc, chose très importante, l'organe du plan est généralement placé en dehors des Départements ministériels préexistants. C'est, pour cette mission de coordination, un

atout considérable. D'autre part, toujours dans le même esprit, des représentants des agents économiques privés siègent parfois dans les Organismes planificateurs. L'exemple le plus typique est, à cet égard, celui de la Commission pour la programmation italienne. Celle-ci, bien que chargée d'élaborer l'ébauche même du premier plan gouvernemental, comprend, outre les 13 experts nommés par le Gouvernement, 18 représentants des diverses organisations économiques et syndicales, secrétaires des grandes confédérations patronales et syndicales (cofindustria, confcommercio et confagricultura pour le patronat et l'agriculture, C.G.I.L., C.I.S.L. et U.I.L. pour les salariés). Cette association des forces économiques aux institutions du plan se retrouve d'ailleurs, nous le verrons, dans les autres pays mais uniquement au niveau des Commissions consultatives (33).

Ayant, par ailleurs, une mission de préparation et de conception les planificateurs seront avant tout des techniciens. On trouve généralement à la tête des organismes planificateurs des hommes dont la compétence est unanimement reconnue (MM. Tinbergen en Hollande, Kervyn de Lettenhove en Belgique, Saraceno et Ruffolo en Italie, J. Monnet et P. Massé en France pour ne citer que ceux-là). D'autre part, même dans les hypothèses où l'on a entendu faire siéger dans les institutions du Plan des représentants des forces économiques (cas de l'Italie) il a été fait appel autant à des experts désignés par celles-ci qu'à des dirigeants élus (ainsi il y a, parmi les mandataires des organisations économiques siégeant dans la Commission pour la Programmation italienne, 9 experts pour 9 dirigeants). Cette combinaison compétence technique-représentativité est d'ailleurs à souligner car elle peut fournir la solution de nombre des problèmes que soulève la consultation des forces économiques.

« Techniciens » certes, les planificateurs ne doivent cependant pas être assimilés à des spécialistes. Ce sont, semble-t-il, des « techniciens de l'intérêt général », c'est-à-dire des hommes capables « de dégager des solutions garantissant l'intérêt général » (34), et non des experts, au sens habituel du terme, cantonnés dans un domaine restreint et dont l'intervention ne peut être que limitée puisque l'établissement d'une synthèse de la politique de développement leur échappe.

3. — Dernière remarque enfin : est-il bien fondé de rattacher les organismes planificateurs à l'Administration ?

A bien examiner le statut des Organismes du Plan, on ne peut que ratifier la réflexion que suggère à M. Rivero le Commissariat au Plan français : « il est aisé de dire ce qu'il n'est pas du point de vue juridique, ni personne morale, ni administration centrale

(33) Lesquelles sont d'ailleurs rattachées à l'organisme planificateur et travaillent sous sa direction.

(34) P. JAQUET, « *Information et technocratie* », article cité, p. 3.

de type classique » (35), mais il est beaucoup plus délicat de dire ce qu'il est.

En effet, par la souplesse de leur statut, autant que par le caractère très particulier de leur composition, les institutions du Plan se placent en fait en marge de l'Administration. Elles comprennent, avant tout, des techniciens jouissant, comme tels, d'une certaine indépendance. Et celle-ci se voit encore renforcée par certaines des caractéristiques de leur statut : ainsi, le fait que les membres du Commissariat au Plan, pas plus que ceux du Bureau de Programmation, ne puissent faire carrière dans ces organismes. De même, autre exemple, peut-on observer que les chercheurs de l'I.S.P.E., que les conseillers du Secrétariat au Plan et le Secrétaire lui-même peuvent être choisis parmi des personnalités qualifiées extérieures à l'Administration italienne.

Cette exigence d'indépendance paraît bien constituer une véritable constante de la fonction de développement. Il est significatif, tout d'abord, de la voir exprimée, bien qu'à des degrés divers, dans tous les pays de la Communauté européenne et même au delà (35 bis). Il doit également être souligné que cette indépendance des planificateurs est réclamée tant par les partisans d'une planification ambitieuse (35 ter) que par les tenants de la thèse inverse.

Et de fait, cette autonomie assez marquée à l'égard de l'Administration traditionnelle nous paraît essentielle dans la mesure où elle place les organes du Plan dans une position qui leur permet de concilier les vues gouvernementales et les vœux des producteurs privés. Confier l'élaboration du Plan à une Administration traditionnelle, telle que celle des Finances par exemple, était de nature à soulever certaines réticences de la part du secteur privé. Le Plan risquait de devenir l'instrument permettant à l'Etat d'affermir son emprise sur l'économie. Dès lors, dans la mesure où la programmation en démocratie occidentale se base surtout sur la concertation des producteurs privés et de l'Etat, il était essentiel de confier la baguette de chef d'orchestre à un Organisme relativement neutre.

Et d'ailleurs, l'indépendance de celui-ci devra être d'autant plus affirmée que les agents économiques privés seront plus réservés à l'égard d'un Plan d'expansion global.

A ce sujet, il est intéressant de noter qu'en Italie, pays fort

(35) J. RIVERO, « *L'action économique de l'Etat et évolution administrative* », Rev. économique, 1962, p. 887.

(35 bis) Ainsi, l'indépendance du National Economic Development Council, organe chargé d'élaborer le Premier Plan britannique, a-t-elle constitué une des revendications essentielles tant du Trade Union Congress que du patronat britannique et, donc, l'un des préalables au lancement de l'expérience d'Outre-Manche.

(35 ter) V. par exemple, les projets agités par un certain nombre de représentants de la « nouvelle gauche » française. *Le Monde*, 30 mai 1968.

longtemps réticent à l'égard de la planification économique, la mission d'élaborer le programme d'expansion a été confiée à une Commission qu'il n'est possible de rattacher au Gouvernement et à l'Administration que par le fait qu'elle est présidée par le Ministre chargé du Plan (36). On s'oriente ainsi vers la constitution d'une sorte de magistrature économique caractérisée par son indépendance (37) et sa compétence technique, magistrature qui d'ailleurs a fait son apparition la plus notable dans celui des six pays qui est le plus réservé à l'égard de la planification, la R.F.A., mais que l'on retrouve également dans les autres.

§ 3. — *L'apparition d'une magistrature économique*

La Loi du 14 août 1963 a créé en R.F.A. un « Comité d'experts des questions économiques » composé de cinq membres nommés par le Président de la République sur proposition du Gouvernement. Ce comité se renouvellera au 1^{er} mars de chaque année par cinquième, le premier renouvellement devant intervenir en 1968.

Entré en fonction en mars 1964, cet organe semble fort intéressant dans la mesure où il possède un statut assez semblable à ceux de certaines juridictions constitutionnelles. Composé d'experts, il présente, tout d'abord, une garantie de compétence certaine. Par ailleurs, la loi précisant que ses membres doivent être indépendants du Gouvernement, des Assemblées et des services publics fédéraux ou régionaux, le Comité des experts possède également une large indépendance. Cette indépendance a d'ailleurs été amplement démontrée au cours des premières années de fonctionnement du Conseil. Les rapports annuels de celui-ci ont, en effet, été jusqu'à présent fort critiques à l'égard de la politique poursuivie par les pouvoirs publics (38).

Par son statut, ce Comité présente donc les traits d'une sorte

(36) La Commission pour la programmation italienne n'est d'ailleurs pas sans rappeler, par sa composition et sa structure, le « comité chargé d'examiner les situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion économique », plus connu sous le nom de Comité Rueff-Armand, lequel fut institué en 1959 auprès du premier Ministre. Bien que celui-ci se fut défendu de « présenter l'esquisse d'une politique économique... ni même un programme d'expansion », il est certain que son rapport et les avis et recommandations qui y étaient joints ont eu sur la politique économique française des effets comparables à ceux du rapport Saraceno en Italie.

(37) Il convient toutefois de veiller à ce que, sous prétexte d'indépendance vis-à-vis de l'Etat, on ne tombe dans une certaine dépendance vis-à-vis des intérêts privés. Ainsi dans la Commission italienne trouve-t-on parmi les experts « indépendants » nommés par le Gouvernement, un certain nombre de dirigeants d'entreprises. Il faudra évidemment à ces experts une certaine force morale pour réussir à proposer au nom de l'intérêt général des orientations économiques qui contrarieraient leurs propres intérêts.

(38) V. en particulier *Le Monde* du 6 décembre 1965.

de Juridiction économique. Or, à cet organe a été confié une mission considérable dans l'élaboration de la politique d'expansion allemande, mission qu'il importe de définir.

Bien que la Loi soit assez imprécise, il ne fait aucun doute, tout d'abord, qu'il lui incombe de juger la situation économique présente et d'exposer l'évolution prévisible afin de permettre à l'opinion publique de se prononcer sur la politique suivie et au Gouvernement d'agir en connaissance de cause. Beaucoup plus controversée est la question de savoir si le Conseil peut recommander aux pouvoirs publics une politique d'expansion bien définie. En effet, le paragraphe 2 de la Loi est rédigé dans des termes assez ambigus. Une de ses dispositions, ajoutée à la demande expresse du Chancelier Erhard, stipule que le Comité ne peut adresser au Gouvernement de recommandations sur la politique économique à suivre. Mais, il est dit dans le même paragraphe que les experts, après avoir montré ce qui n'allait pas dans l'évolution économique, devaient proposer les moyens d'y remédier.

Pour le Gouvernement, cette contradiction n'en est pas une : il revient seulement au Comité de dresser, en fonction d'hypothèses différentes, une liste de remèdes entre lesquels il pourra choisir. Les experts ont, au contraire, interprété la Loi comme leur donnant le droit de définir la politique qui leur semblait la meilleure et de la proposer aux autorités fédérales et à l'opinion publique. Les avis du Comité ont d'ailleurs rencontré un écho considérable auprès des principales forces économiques.

Que ressort-il de tout ceci ?

Il apparaît tout d'abord que, le Gouvernement ne l'acceptant pas encore, la responsabilité d'une politique de développement globale tend, pour l'instant, à être assumée par le Conseil des experts, organe placé au-dessus des acteurs de la vie économique. Ce Conseil n'a évidemment qu'un pouvoir consultatif, qu'il a d'ailleurs élargi d'une manière contestée par le Gouvernement, mais on ne saurait nier la valeur de ses avis dans un pays où les forces économiques et l'opinion publique ont un poids considérable. Dans la mesure où, par exemple, il reprend les arguments des producteurs de houille ou bien affirme que la responsabilité de l'inflation ne revient pas aux revendications salariales mais à l'excès des dépenses improductives du Gouvernement, il sera difficile à celui-ci d'aller contre cet avis.

D'autre part, il est intéressant de noter que les Allemands, pour concilier leur désir d'une harmonisation accrue des interventions de l'ensemble des agents économiques avec leur réserve à l'égard de la planification étatique, ont eu recours à un organe qui, par son statut, présente toutes les caractéristiques des juridictions.

N'y a-t-il pas là, pour les pays où l'intervention de l'Etat est regardée avec méfiance, un compromis entre l'exigence de cohé-

rence de la politique d'expansion et un attachement particulièrement fort aux libertés économiques ?

On ne doit certes pas s'exagérer les mérites de ce système. Il est bien certain que le Plan d'expansion de la Nation étant réalisé, pour l'essentiel, à partir des interventions publiques, le Gouvernement peut difficilement consentir à ce qu'un Comité d'experts lui dicte la politique à suivre. Ce serait alors l'avènement d'une technocratie à l'état pur. Mais, le développement étant de plus en plus conçu comme le fruit d'une collaboration entre pouvoirs publics et forces économiques, un meneur de jeu doit présider à la négociation poursuivie entre ceux-ci. Et ce meneur de jeu doit présenter une neutralité analogue à celle qu'offre le Comité des experts d'Outre-Rhin.

Cette nécessité d'un arbitrage neutre est d'ailleurs d'autant plus ressentie que la politique poursuivie par l'Etat fait davantage appel à l'adhésion des forces économiques. Le type même de cette politique est la politique des revenus. Accorder à l'Etat seul le pouvoir de régler l'accroissement des revenus et la répartition de ceux-ci amène automatiquement les forces économiques à crier au dirigisme. Celles-ci ne peuvent accepter de sacrifier leur liberté au profit d'une expansion harmonieuse que dans la mesure où un arbitre neutre sera le juge de ce sacrifice.

C'est ainsi que les avis des experts du Comité ont une influence considérable sur la conduite de la politique des revenus allemande. De même, en France, le désir de mettre en œuvre une politique des revenus entraîna l'apparition de divers comités dits des « Sages », Collège d'étude et d'appréciation des revenus (C.E.A.R.), Commission Toutée, etc., Comités placés également en marge de l'Administration traditionnelle (39). En Hollande, enfin, l'institution maîtresse de la politique des salaires est le Collège des Médiateurs d'Etat, organe composé de personnalités indépendantes (professeurs, maires de grandes villes, etc.) nommées par la Couronne et assistées de techniciens. Cet organe qui, jusqu'à 1959, était en principe maître de l'évolution des salaires, présente donc les mêmes caractéristiques d'indépendance et de technicité que le Conseil des experts allemand.

D'ailleurs, ces deux exigences, si elles sont ici poussées à leur limite extrême, tout au moins en ce qui concerne l'indépendance, n'en caractérisent pas moins les institutions que nous avons rangées dans l'échelon administratif de la fonction de développement.

Ces caractéristiques des Organismes planificateurs les adaptent parfaitement aux exigences de l'économie concertée. Si l'on ajoute à cela, qu'au sein de l'Etat, ils sont les mieux placés pour assurer à la politique de développement l'unité de conception et la cohérence indispensables, on s'explique que, dans l'exercice

(39) J. BOISSONNAT, « *La politique des revenus* », p. 92.

du pouvoir de décision, le Gouvernement se soit dessaisi d'une grande part de ses prérogatives au profit des techniciens.

Section II. — L'exercice de la fonction de développement au niveau de l'Exécutif.

Il est incontestable qu'en relation étroite avec la mise en œuvre d'une politique de développement cohérente, voire scientifique, et particulièrement avec l'avènement d'une planification globale de l'économie, un transfert du pouvoir des politiques aux techniciens se soit produit. L'ampleur de ce transfert varie considérablement selon les pays et même selon les Gouvernements ; mais, surtout, l'écart entre le droit et les faits, déjà constaté à propos de l'intervention du Parlement, se retrouve ici. En apparence, le pouvoir politique est seul maître de la décision, en réalité, il partage ce pouvoir avec les techniciens et la part de ceux-ci a tendance à s'accroître.

§ 1. — Le schéma théorique de la décision.

Il serait illusoire de prétendre dresser un schéma type du processus de décision dans le domaine de la politique de développement. Une chose est certaine, dans tous les pays la décision finale appartient, juridiquement parlant, au pouvoir politique, Gouvernement en corps, collèges ministériels restreints ou Ministres agissant seuls (40). Par contre, la phase préparatoire, essentielle dans ce domaine, se présente de façon fort différente selon qu'existe ou non un Plan global d'expansion.

I. — Le schéma d'élaboration des Plans globaux d'expansion.

Bien que fort complexe et, surtout, beaucoup plus souple que nous ne saurions le traduire (41), la procédure d'élaboration des Plans de développement peut être décomposée, au niveau de l'Exécutif, en trois phases successives, la définition et le choix des grandes options, la préparation détaillée du projet et l'adoption définitive.

(40) Tout au moins pour les décisions essentielles, les seules que nous considérons ici, car il est certain que parmi la multitude des décisions que nécessite la réalisation des programmes de développement, la majeure partie sera arrêtée par l'Administration.

(41) Ainsi que nous aurons l'occasion de le souligner à d'autres reprises, une certaine insouciance à l'égard des procédures rigides et détaillées caractérise nettement l'élaboration de la politique économique, notamment au stade de la préparation des décisions.

A - LA DÉFINITION ET LE CHOIX DES GRANDES OPTIONS.

C'est principalement, si ce n'est exclusivement, à ce niveau, qu'interviennent les choix politiques. La parole est donc ici au Gouvernement ; c'est lui qui fixe les grandes orientations de la politique de développement, éventuellement avec l'accord du Parlement, mais cette participation des chambres reste, nous l'avons vu, sans grande portée.

Il reste à savoir à la suite de quelle démarche le Gouvernement va arrêter les grandes options du Plan ? Son choix sera-t-il motivé par des considérations uniquement politiques ou bien sera-t-il également influencé par la vue de l'avenir que lui fournissent les techniciens ?

Il est certain que l'attitude du Gouvernement sera guidée, à ce stade, essentiellement par des raisons politiques. La politique générale suivie par le Cabinet, ses grandes options dans les domaines militaire et international ne peuvent manquer de se répercuter sur l'orientation de la politique de développement qu'il entend mener. A cette ligne politique générale, peuvent s'ajouter d'autres éléments qui, eux, ne dépendent pas de la volonté du pouvoir. Ainsi, par leurs incidences politiques et plus précisément électorales, les crises structurelles affectant l'économie amènent souvent le Gouvernement à intervenir dans une direction ne correspondant ni à son programme initial, ni à la rationalité économique. Il est certain, par exemple, que les économistes considèrent l'exode rural comme un phénomène inéluctable et souhaitable ; mais le Gouvernement, pour des raisons autant sociales que politiques, ne peut pas ne pas intervenir pour ralentir celui-ci ou tout au moins le rendre moins pénible.

Mais, l'action en faveur de la croissance ne produisant ses effets que dans le futur et ce futur pouvant être exploré dans des conditions sans cesse plus satisfaisantes, des considérations scientifiques interviennent également, et de plus en plus, dans le choix des gouvernants.

Les travaux des techniciens vont donc venir éclairer les décisions du pouvoir politique. Pour ne prendre qu'un exemple, le choix des options qui ont guidé l'élaboration du v^e Plan français a été longuement préparé par des études effectuées par le Commissariat au Plan et le S.E.E.F. avec l'aide de l'I.N.S.E.E. Cette exploration de l'avenir s'est orientée dans deux directions : d'une part, la recherche des perspectives à long terme (horizon 1985) destinées à mettre en lumière les grands mouvements d'ensemble de l'économie et à placer les prévisions du Plan dans un cadre plus large ; d'autre part, une étude des perspectives d'évolution des principales fonctions économiques, consommation, investissement, production, importation, etc... pour la période 1966-1970,

et ceci en fonction de différentes hypothèses générales de croissance (taux de 4 %, 5 % et plus).

Ces études préliminaires ont donc une importance indéniable. Toutefois, elles ne préjugent en rien de la décision. Elles permettent aux politiques de faire leurs choix en toute connaissance de cause, les conséquences de ceux-ci apparaissant en pleine lumière. Mais la décision reste du ressort du Gouvernement.

A priori donc, les techniciens ne se substituent nullement aux Ministres mais, au contraire, les aident à effectuer leurs choix. C'est bien au pouvoir politique qu'à ce stade essentiel du processus d'élaboration, il appartient apparemment de trancher ; c'est à lui que revient de fixer les termes du mandat qu'il remet alors aux Organismes planificateurs et sur la base duquel ceux-ci vont entreprendre l'élaboration détaillée du programme d'expansion.

B - L'ÉLABORATION DÉTAILLÉE.

Le rôle essentiel revient, ici, à l'organisme planificateur.

C'est à lui qu'il appartient, tout d'abord, de superviser les travaux conduisant à préciser les possibilités et les moyens de réaliser les grands objectifs de croissance dans chaque branche de l'économie, travaux auxquels participent non seulement les responsables des différentes administrations, mais aussi ceux des forces économiques et sociales.

C'est à lui qu'il revient également d'arbitrer entre les vues des différentes catégories d'agents économiques, entre celles des différentes branches et d'effectuer la synthèse que doit constituer le Plan global d'expansion.

Mais le Gouvernement n'est nullement absent de cette phase de l'élaboration du Plan. Il convient, tout d'abord, de rappeler que l'ensemble de ces travaux se fait en fonction des directives gouvernementales sur les grandes options. Par ailleurs, dans la procédure suivie en France aussi bien qu'en Belgique, le Gouvernement est amené, à plusieurs reprises, à effectuer des arbitrages, ceci notamment à propos des programmes d'investissements publics. Dans la procédure italienne d'élaboration du premier Plan, ces arbitrages ont été rendus par le Ministre du Budget, président de la Commission pour la Programmation, agissant en accord avec le Comité interministériel pour la Reconstruction. Le Gouvernement est donc associé dans une certaine mesure à l'élaboration détaillée, phase dont on ne saurait oublier, par ailleurs, qu'elle ne constitue qu'une préparation de la décision proprement dite.

C - L'ADOPTION DÉFINITIVE.

C'est en effet au pouvoir politique, et à lui seul, qu'il revient,

en vertu de ses prérogatives constitutionnelles, d'arrêter définitivement le Plan. L'organisme planificateur ne dispose d'aucun pouvoir en ce domaine.

Or, le Parlement n'ayant ici qu'un rôle formel, c'est au Gouvernement en corps. Conseil des Ministres en droit, « Cabinets économiques » restreints en fait, qu'il appartient d'adopter le programme d'expansion dans sa forme définitive.

De l'examen de ce schéma semble résulter la conclusion suivante : le Gouvernement domine très nettement le processus d'élaboration de la politique de développement et les techniciens du Plan, bien qu'ayant une tâche importante de recherche et de préparation, ne se sont nullement substitués au pouvoir politique dans les étapes clefs précédant la décision finale, choix des options et arbitrages au niveau supérieur.

Dans ces conditions, le rôle du pouvoir politique ne serait pas sensiblement diminué du fait de la planification.

II. — *L'élaboration de la politique d'expansion dans les pays dépourvus d'un Plan global.*

C'est essentiellement au niveau de la préparation des décisions que le processus de décision s'écarte du schéma décrit ci-dessus.

En Allemagne, aussi bien qu'aux Pays-Bas, la première étape de l'élaboration de la décision de politique économique à moyen terme est évidemment constituée par une exploration de l'avenir effectuée par les techniciens.

Aux Pays-Bas, cette prévision préliminaire englobe l'ensemble de l'économie : le Bureau du Plan essaie, d'une part, de dégager les tendances naturelles de l'évolution et, d'autre part, d'indiquer les conséquences prévisibles des différents choix devant lesquels se trouve placé le Gouvernement. En Allemagne fédérale, au contraire, les projections effectuées ne concernent que le secteur dans lequel le Gouvernement envisage d'intervenir selon un programme à moyen terme. De plus, alors que le C.P.B. néerlandais est un Organisme dépendant de l'Etat, les autorités fédérales s'adressent assez généralement à des Instituts de recherche privés, de la même manière qu'une firme demande à des Organismes spécialisés dans les études de sondages d'effectuer pour elle des études de marché.

Sur ce point donc, le processus d'élaboration de la politique économique à long terme ne diffère pas fondamentalement selon que l'on envisage les pays ne programmant pas l'ensemble de leur économie ou les autres. Mais, alors que dans ces derniers l'organisme planificateur après avoir éclairé les choix initiaux du Gouvernement, est ensuite chargé de confectionner le projet détaillé de programme, le rôle du C.P.B. et, bien entendu, celui

des divers organismes de recherche allemands, s'arrête avec l'établissement de ces projections.

C'est en effet au Gouvernement et aux services administratifs traditionnels qu'il revient d'arrêter les modalités de l'intervention de l'Etat en fonction des prévisions qui leur ont été fournies. Certes, les techniciens ne sont pas absents à ce stade : ils auront un rôle considérable que ce soit pour préparer un programme d'autoroutes ou un plan agricole. Mais ici la parole est donnée aux spécialistes d'une question donnée et non aux techniciens au sens large du terme, « techniciens de l'intérêt général » dominant l'ensemble de l'expansion nationale (42).

Enfin, au dernier stade de l'élaboration des décisions, c'est encore au pouvoir politique qu'il appartient d'adopter définitivement les projets préparés selon le schéma exposé ci-dessus, de la même façon qu'il lui appartenait de ratifier les programmes globaux d'expansion dans les pays planifiant leur économie.

Finalement, si l'élaboration des décisions intéressant la croissance se présente différemment selon qu'existe ou non un Plan global de développement, il semble bien que, dans l'un et l'autre cas, le Gouvernement reste totalement maître de la conduite de l'expansion.

En fait, cette affirmation ne tient pas assez compte ni des caractéristiques propres de la politique de croissance, ni de la logique interne de la planification. Elle doit donc être sérieusement nuancée.

§ 2. — *La réalité du pouvoir de décision.*

Deux raisons essentielles, le caractère technique de la politique de développement et le fait qu'elle produise ses effets dans la longue période, expliquent qu'en ce domaine le Gouvernement se décharge de plus en plus du pouvoir réel sur les techniciens. Et ce dessaisissement se trouve, une nouvelle fois, accentué par la planification globale de l'économie en vue du développement et l'exigence de cohérence que celle-ci implique.

(42) Nous ne prétendons nullement qu'on ne puisse trouver ni en Allemagne ni aux Pays-Bas ces techniciens de l'intérêt général, mais, ceux-ci prédominent seulement au niveau du court terme. Ainsi, en Allemagne fédérale, le Gouverneur de la Banque Centrale exerce sur l'élaboration de la politique conjoncturelle une influence égale à celle du Commissariat au plan français sur la politique à moyen terme. En ce qui concerne la Hollande, la situation est un peu différente. En effet, les membres du C.P.B., bien qu'avant tout responsables de la conjoncture, sont également (et ils le deviennent de plus en plus) les avocats du long terme. A ce titre, ils sont généralement associés à la préparation des programmes sectoriels et leur influence n'est pas négligeable. Mais, nous l'avons vu, les Pays-Bas, bien que ne possédant pas encore de programme global d'expansion, mènent une politique de croissance qui dans son esprit est très proche de la politique planifiée.

I. — *Les raisons générales de la prédominance des techniciens.*

La technicité, déjà amplement soulignée, de la politique de développement est évidemment l'élément qui vient le premier à l'esprit pour expliquer le rôle sans cesse croissant des techniciens. Il ne joue d'ailleurs pas de façon égale selon les pays (43), ni selon que l'on considère le choix des objectifs ou celui des moyens (44).

A cette raison, qui concerne l'ensemble de la politique économique, s'ajoutent d'autres explications qui concernent plus directement la politique de croissance.

Tout d'abord, celle-ci concerne la longue période, ne produit d'effets qu'à moyen terme, voire à long terme. Les décisions prises dans le cadre de cette politique doivent donc être éclairées par les projections qu'effectuent les techniciens. Bien entendu, et nous l'avons dit, ces études ne préjugent pas, en principe, du choix que fera le Gouvernement. En réalité, ces prévisions, si elles éclairent bien le choix des politiques, ont également pour effet de les conditionner.

Le Gouvernement peut, par exemple, être tenté d'élaborer un plan basé sur un objectif général de croissance de 6 %. Si, des études préliminaires des techniciens ressort qu'un tel choix serait nuisible et non réaliste, il est certain que la liberté d'appréciation du pouvoir ne sera plus entière. On objectera que les techniciens ne sont pas maîtres de leurs prévisions : il ne font qu'interroger l'avenir. Cela est peut-être vrai, encore que les prévisions qu'ils effectuent se fassent à partir d'hypothèses choisies par eux. Il n'en résultera pas moins que le choix politique se trouvera considérablement influencé par les travaux préliminaires.

Par ailleurs, il est certain que, dans le contexte du régime politique des Six pays, aucun Gouvernement ne peut être assuré de durer dans la longue période. L'Italie, la Belgique et à un moindre degré les Pays-Bas, souffrent d'une certaine instabilité ministérielle. La R.F.A. en est menacée. La France, par contre, dispose actuellement d'une évidente stabilité à l'échelon des chefs de Gouvernement, et ceci explique sans doute que l'emprise du Gouvernement sur s'élaboration du Plan se soit quelque peu raffermie depuis 1962. Cependant, cette continuité est partiellement compromise par les changements relativement fréquents

(43) Le transfert du pouvoir de décision aux techniciens risque, évidemment, d'être d'autant plus facilité que ceux-ci ont recours à des méthodes plus élaborées. Ces méthodes étant plus sûres, ils parleront, dès lors, au nom de la Science et bien peu ont, au xx^e siècle, le front de s'élever contre celle-ci.

D'autre part, le contrôle des politiques sur les techniciens se verra d'autant plus restreint que ceux-ci utiliseront des procédés de plus en plus scientifiques. Les méthodes économétriques utilisées aux Pays-Bas comparées aux procédures, beaucoup plus accessibles aux non spécialistes, en vigueur en France, illustrent ce propos.

(44) V. *Supra*, introduction.

de titulaires que connaissent les principaux portefeuilles intéressant la politique économique. Il est indiscutable, pour ne citer que cet exemple, que l'attitude de M. Debré à l'égard des problèmes de croissance est fort différente de celle de M. Giscard d'Estaing.

Dans ces conditions, les hommes politiques qui forment le Gouvernement vont se trouver dans une position d'infériorité à l'égard des techniciens de l'Administration et des planificateurs lesquels disposent de la durée. Tout Gouvernement nouveau va trouver en prenant le pouvoir une série de programmes en cours qu'il lui sera difficile de modifier brutalement quelles que soient ses préférences. Pour prendre un exemple caricatural, un Gouvernement wallon homogène succédant à un Gouvernement flamand ne pourra arrêter brutalement la construction des autoroutes entreprises en Flandre pour en financer d'autres en Wallonie. Le pouvoir politique pourra sans doute infléchir une politique élaborée sans son accord mais sa liberté d'action n'en sera pas moins réduite.

Leur permanence assure donc aux techniciens une prépondérance qui peut se trouver consolidée du fait du désintéressement des sphères gouvernementales pour certains aspects de la politique économique à long terme considérés comme non « rentables » sur le plan électoral.

Ce phénomène varie évidemment selon les pays ; il est fort accentué en Belgique, il l'est moins en Italie. D'une manière générale cependant, il est incontestable que la responsabilité de l'action à long terme tend à être transférée, volontairement ou non, aux éléments permanents de l'Exécutif, à savoir les techniciens.

II. — *La planification globale de l'économie facteur d'accélération de la tendance technocratique.*

Aux raisons énoncées ci-dessus, la planification globale de l'économie ajoute de puissants facteurs d'affaiblissement de l'influence gouvernementale, et donc de technocratisme.

1. — Tout d'abord, la prédominance du Gouvernement s'appuyait, ainsi que nous l'avons dit, sur le fait que l'élaboration détaillée du Plan était commandée par les grandes options arrêtées par le pouvoir politique.

Ceci ne paraît guère contestable en France où les directives adressées par le Gouvernement au Commissariat, au terme du débat parlementaire, sont fort précises et forment un ensemble cohérent (45). Par contre, en Italie et à moindre degré en Belgi-

(45) Encore convient-il de rappeler que ces grandes options sont arrêtées avec l'aide déterminante des techniciens. Nous avons montré comment le choix politique lui-même se trouvait conditionné par sa préparation technique, V. *supra*.

que, ces options étaient énoncées en termes si vagues qu'en fait, elles laissaient toute liberté aux planificateurs.

Ainsi, la note annexe au « rapport général sur la situation économique du pays » présentée par le Ministre du Budget italien et qui fixait le mandat de la Commission pour la programmation, demandait au futur Programme d'obéir aux principes suivants, élévation du taux de développement global, élimination des déséquilibres de toutes sortes, (et plus particulièrement du déséquilibre régional), développement de la satisfaction des besoins du ressort de la puissance publique. Un peu plus précis, le Gouvernement belge assignait au premier Programme d'expansion trois grands objectifs, ainsi définis dans une déclaration du 27 septembre 1960,

- « 1) Porter le développement en termes réels du produit national brut à 40 % au moins.
- 2) Assurer le plein-emploi, notamment par la création de 20.000 emplois nouveaux par an.
- 3) Réorientation de l'économie belge vers les secteurs structurellement en expansion... »

La généralité et l'imprécision de ces options leur ôte beaucoup de leur signification. Affirmer, par exemple, qu'il faut réorienter l'économie vers les secteurs en expansion, n'a à peine plus de signification que la proclamation de style des candidats aux élections affirmant qu'ils sont en faveur du progrès social.

D'autre part, si ces objectifs sont établis par le Gouvernement sur une base uniquement politique, comme cela semble avoir été en Italie, ils risquent de présenter entre eux une certaine incompatibilité. Aussi les planificateurs, après en avoir chiffré le coût, seront-ils amenés à remettre ces choix en question au nom de la rationalité économique. Ils peuvent, notamment, faire valoir que les objectifs de la politique conjoncturelle risquent de se trouver compromis du fait de l'ambition des options de la politique à long terme.

De tout ceci, il résulte que les techniciens du Plan vont avoir les mains beaucoup plus libres qu'il ne le semblait au prime abord, ce qui, évidemment, réduit sensiblement la portée du choix politique initial.

2. — Une deuxième question se pose. Faut-il réduire l'élaboration détaillée du Plan au rôle d'une simple préparation de la décision ?

Ceci est doublement contestable.

Tout d'abord, et on retrouve ici les considérations qui ont déjà expliqué le dessaisissement du Parlement, le projet détaillé, tel qu'il sort des services du Plan, forme un tout cohérent, dont la plupart des éléments sont chiffrés et articulés entre eux selon un système de relations également bien défini ; il sera donc

aussi difficile au Gouvernement de remanier l'architecture générale du projet que cela l'a été au Parlement.

Ainsi que le souligne M. J. Rivero, la tâche de l'Organisme planificateur « est telle que le projet élaboré par ses soins ne peut être modifié que superficiellement par l'autorité qui arrête le Plan » (46).

Toutefois, on peut objecter que le Gouvernement intervient au stade même de la préparation, effectuant différents arbitrages, en particulier en ce qui concerne le niveau des investissements publics.

Ceci est incontestable, mais quelle est exactement la marge d'appréciation dont dispose le Gouvernement dans la fixation du volume et de l'orientation des dépenses publiques ?

Il convient ici de rappeler l'esprit général qui domine la planification occidentale. Celle-ci est de nature essentiellement contractuelle ; autrement dit, les propositions que soumettent les planificateurs aux gouvernants représentent, dans une certaine mesure, l'offre que font à l'Etat les producteurs privés siégeant soit au sein même de l'organisme planificateur (Italie), soit dans des formations consultatives réunies sous l'égide de celui-ci (France, Belgique).

En effet, la deuxième étape du processus d'élaboration du Plan réunit techniciens du secteur privé et techniciens du secteur public sous la houlette des planificateurs. L'expérience, et les raisons que nous exposerons par la suite, font qu'un accord est généralement trouvé en ce qui concerne les termes du contrat de développement, contrat fixant la nature et le montant des prestations que s'engagent à fournir les parties en présence.

Alors, que peut faire le Gouvernement lorsque les planificateurs lui soumettent, par exemple, un avant-projet selon lequel la sidérurgie s'engage à entreprendre telle et telle réforme et à développer sa production moyennant une aide bien définie de l'Etat. Il peut certes le repousser ou tenter de la modifier en usant des moyens d'intimidation efficaces dont il dispose, mais sa liberté reste limitée. Il devra, s'il veut obtenir des producteurs privés une attitude conforme à ses désirs, accepter de payer le prix. Finalement, la transaction a toute chance d'être arbitrée par l'Organisme planificateur, organisme représentant l'Etat mais ayant généralement, en raison de son statut particulier, la confiance des producteurs privés, tout au moins dans la plupart des pays.

*
* *

Quelle conclusion peut-on retenir au terme de ce chapitre ? Il est certes aussi inexact d'affirmer, en se basant sur les appa-

(46) J. RIVERO, « *L'action économique de l'Etat et évolution administrative* », Rev. éco., 1962, p. 888.

rences juridiques, que la totalité du pouvoir de décision est restée aux mains du Gouvernement, que de prétendre qu'il a été transféré intégralement au profit des techniciens.

C'est donc à un partage de la responsabilité de la fonction de développement qu'il faut conclure ; mais, et c'est la thèse que nous retiendrons, c'est au pouvoir technique que revient la plus grosse part. Dans l'avenir, ceci d'ailleurs doit s'accroître et la mise en œuvre d'une politique globale de développement constitue un facteur extrêmement favorable à cet accroissement du technocratisme.

Toutefois, il n'est pas discutable que des nuances puissent être apportées à cette affirmation d'ensemble.

Tout d'abord, l'influence du Gouvernement varie considérablement d'un pays à l'autre, en fonction de l'autorité que possède le pouvoir politique. Il n'est pas douteux, par exemple, que le Gouvernement français contrôle l'élaboration de la politique de développement d'une manière plus étroite que d'autres. L'efficacité du contrôle gouvernemental sur le pouvoir technique s'est, par ailleurs, vue renforcée par le fait que de plus en plus nombreux sont les techniciens auxquels sont confiés des portefeuilles ministériels (France, Pays-Bas et R.F.A. en particulier). Mais ceci est-il le résultat d'un effort des milieux politiques pour s'adapter aux exigences de la politique d'expansion ou bien l'amorce d'une conquête du pouvoir politique par les techniciens ? La question mérite d'être posée.

Deuxième remarque : l'importance du rôle joué par les planificateurs et, de façon plus générale, par les techniciens, n'exige-t-elle pas que soient remplies un certain nombre de conditions qu'on ne retrouve pas, en fait, dans tous les pays ? Ainsi que le souligne A. Shonfield, une politique d'intervention active de l'Etat en faveur du développement ne se conçoit pas sans l'existence d'un corps de techniciens du service public relativement indépendant du pouvoir politique. « Le fonctionnaire indépendant dont le devoir est de s'opposer aux vœux du Gouvernement dans certaines circonstances n'a pas sa place dans les systèmes américain ou britannique. En revanche, il s'adapte parfaitement à la meilleure tradition bureaucratique française et aux structures administratives de tout le continent européen qui ont été influencées par les idées françaises » (47). Cette réserve n'est pas discutable mais, ainsi que le constate A. Shonfield, les pays européens, et en particulier les pays du marché commun, constituent un terrain favorable à l'extension du technocratisme, extension qui paraît produire ses effets extrêmes dans le domaine de la politique de développement puisque le pouvoir technique y acquiert une autonomie qu'il ne possède dans aucun autre secteur.

(47) A. SHONFIELD, *art. cit.*

Troisième nuance apportée à notre proposition initiale, le rôle que jouent les techniciens dans l'élaboration de la politique de développement varie considérablement selon qu'un pays recourt ou non à la planification globale de l'économie. Cette réserve ne peut être ignorée et il est certain que le Gouvernement allemand, dans l'établissement de ses programmes sectoriels (programmes routiers, par exemple), a les mains beaucoup plus libres que les Gouvernements français ou belge pour lesquels ces mêmes programmes constituent, d'une part, un engagement pris à l'égard des producteurs privés et, d'autre part, une pièce difficilement remplaçable du dispositif mis sur pied par les planificateurs.

Dernière remarque enfin : la part des techniciens dans l'élaboration de la politique de développement va être fonction de la confiance qu'ont les hommes politiques dans une politique scientifique. De façon générale, celle-ci croît, et les Gouvernements des Six pays vouent un culte officiel à la rationalité économique. Mais l'intensité de cette dévotion varie d'un pays à l'autre : presque aveugle aux Pays-Bas (tout au moins jusqu'à ces dernières années) elle est beaucoup plus tiède en Italie.

De toute façon, quelle que soit la confiance qu'ont les dirigeants de l'Etat dans une politique de développement scientifique, il serait illusoire de s'imaginer qu'ils ne sont guidés que par ce type de considération. Les impératifs électoraux, tout d'abord, pèseront dans la balance. Les exemples abondent de lignes de chemin de fer non rentables maintenues ou d'aéroports construits dans les fiefs électoraux des hommes politiques influents. Mais, il n'y a pas là, tout au moins d'une manière générale, suffisamment pour bouleverser l'économie générale d'une politique de croissance.

Le programme économique du ou des partis présents au Gouvernement pèse aussi d'une manière incontestable, et ceci d'autant plus aisément que l'unanimité ne règne pas dans la sphère des techniciens. M. J. Meynaud écrit « Les économistes sont célèbres pour leur aptitude à proposer des solutions divergentes » (48). Il sera donc toujours possible à un Gouvernement d'obtenir le concours de techniciens qui, le plus honnêtement du monde, donneront une caution scientifique aux vues des hommes politiques. Il est évident, par exemple, que le gouvernement français n'obtiendra pas le même programme d'expansion selon qu'il en fera superviser la préparation par M. Rueff, M. F. Bloch-Lainé ou M. Uri (49).

(48) J. MEYNAUD, « *La technocratie mythe ou réalité* », *op. cit.*, p. 125.

(49) Ce phénomène a trouvé en Italie une illustration assez frappante. En effet, une première ébauche de programme fut élaborée par une Commission d'étude, dite Commission Papi, du nom de l'économiste qui en dirigeait les travaux. Or, alors que les études effectuées par cette Commission touchaient à leur fin, un Gouvernement de centre gauche accéda au pouvoir. La Com-

Finalement, les réserves énumérées ci-dessus viennent quelque peu nuancer notre proposition initiale selon laquelle les techniciens dominent l'élaboration de la politique de développement. Mais, ces nuances apportées, et aucune ne paraît fondamentale, cette thèse nous semble bien traduire la réalité.

Elle paraît confirmée, tout d'abord, par le fait que, dans les pays engagés sur la voie de la planification, c'est au niveau que nous avons qualifié d'administratif, et qui en réalité est surtout technique, que se sont produits les principaux aménagements institutionnels provoqués par la naissance d'une fonction de développement de l'Etat. L'unité de conception qu'implique une politique globale de croissance est assurée par l'organisme planificateur, elle ne l'est que très imparfaitement au niveau gouvernemental.

Elle paraît justifiée surtout par le fait que les techniciens, beaucoup plus que les politiques, sont tout désignés pour mener le jeu dans le contexte de la planification indicative basée sur la rationalité économique et la concertation.

En effet, les techniciens ont derrière eux, sinon l'appui enthousiaste, tout au moins la passivité complaisante de l'opinion publique. Ainsi que le remarque M. Bloch-Lainé, l'opinion, si elle doit choisir entre les techniciens ou les élus pour mener l'intervention de l'Etat dans l'économie, ne manquera pas de préférer les premiers. Elle s'en méfie autant mais ils ont l'avantage d'être plus efficaces. « C'est pour elle moins une affaire de sentiment qu'une loi de nécessité : la « dictature du service rendu » est normalement reconnue à ceux dont le service est irremplaçable » (50).

D'autre part, les techniciens, ceux du plan en particulier, se trouvent placés au point d'intersection du secteur public et du secteur privé. Reliés organiquement à l'Etat, tout en conservant une large autonomie, orientant et coordonnant son intervention de la manière qui a été décrite, les planificateurs se trouvent également en contact étroit avec les producteurs privés. C'est donc à eux qu'il revient d'harmoniser l'action de l'ensemble des acteurs de la vie économique puisque, dans une économie planifiée de type occidental, tous doivent marcher de concert. Aussi, dans leurs rapports avec le pouvoir politique, les planificateurs ne seront-ils pas nimbés de leur seule auréole scientifique mais aussi de ce qu'ils sont, dans une certaine mesure, les porte-paroles des forces économiques. Les procédures de consultation organisées dans le cadre de la planification globale et aussi, plus généralement, de la politique d'expansion,

mission Papi fut immédiatement dissoute et remplacée par la Commission Saraceno du non de son vice-président, économiste dont les convictions rejoignaient les principales orientations de la nouvelle coalition gouvernementale.

(50) F. BLOCH-LAINÉ, « Pouvoir économique et démocratie », *art. cit.*

ont officialisé les pressions diverses exercées sur les pouvoirs publics et ce sont les techniciens qui ont été chargés de les recevoir.

Dès lors, au schéma ancien selon lequel une décision élaborée par les techniciens était ensuite bouleversée par le pouvoir politique, Gouvernement ou Parlement, sous la pression des forces économiques, s'est substitué, dans le domaine de la politique de développement, un nouveau type de processus. Le projet que remettent les techniciens au pouvoir politique a « épongé », si l'on peut dire, le plus gros des pressions émanant des producteurs privés, puisque ceux-ci ont été officiellement associés à son élaboration. Dès lors, la force du pouvoir technique s'en trouve accrue et celle du pouvoir politique diminuée d'autant.

C'est dans cette rencontre entre planificateurs, ou plus généralement techniciens publics de la croissance, et forces économiques que va donc se situer le « principal lieu » où s'arrête la politique de développement de chaque pays.

CHAPITRE III

L'ASSOCIATION A L'ECHELON NATIONAL DES FORCES ECONOMIQUES.

Type même de la « décision ouverte » (1), la décision de politique économique à long terme se prête tout à fait à ce que les gouvernés participent de manière efficace à son élaboration.

Mais, par ailleurs, si elles peuvent avoir une signification politique évidente, les décisions dont il s'agit ici concernent en premier lieu l'économie. Autrement dit, elles intéressent certes le citoyen mais elles vont toucher surtout l'individu « situé » (2), conditionné par sa place dans l'économie.

De la combinaison de ces deux traits essentiels de la politique de croissance, il résulte que la participation des gouvernés à l'élaboration de la décision va revêtir une forme très particulière. Elle ne va pas s'effectuer par l'intermédiaire des canaux traditionnels, presse et surtout partis politiques (3). De fait, ceux-ci n'ont à vrai dire qu'un rôle fort réduit, tout au moins en l'absence d'une situation économique alarmante, crise structurelle, sous-développement accentué, etc... (4). La participation des gouvernés à l'élaboration de la politique de croissance va donc emprunter surtout les voies nouvelles qu'offrent les groupes à

(1) Cf. *supra*, introduction.

(2) Cf. *supra*, introduction.

(3) Nous mettons à part, bien entendu, la participation des gouvernés à l'élaboration des décisions qui découle logiquement du système démocratique, v. *supra*, chapitres 1 et 2.

(4) Ainsi, l'enquête déjà citée, et dont les résultats ont été publiés dans la *Revue Economique* de 1962, p. 701 et s., indique, qu'en ce qui concerne l'objectif « expansion de la production », l'influence des partis est « mineure ou négligeable » ; seuls font exception les partis belges et italiens. En Italie, la gravité du sous-développement du Sud et les problèmes sociaux et politiques de toute sorte qui y sont liés expliquent aisément l'attitude des partis de ce pays. En Belgique, la grave crise de structure dont souffre la Wallonie jointe à la rivalité tant économique que politique opposant les deux « Belghiques » justifient en partie cette influence des formations politiques sur la politique de croissance.

vocation économique et sociale ; c'est par le biais des organisations professionnelles, syndicats, associations diverses, que va s'effectuer la pression des producteurs et des consommateurs.

Cet effort peut tout d'abord s'exercer de l'extérieur : c'est la pression proprement dite, forme que prend traditionnellement l'action des groupes d'intérêt en vue d'infléchir les décisions gouvernementales.

Mais, et c'est l'originalité de la politique de développement, l'influence des forces économiques va aussi, et surtout, s'y faire sentir d'une manière très différente : celles-ci vont, en effet, être associées officiellement à l'élaboration des décisions économiques de l'Etat. Et, en particulier, avec l'extension de la planification, va se manifester une tendance très nette à faire de la croissance « un objectif national, en associant les responsables des différents groupes sociaux à l'élaboration des perspectives » (5). Il est significatif, à cet égard, de constater qu'en R.F.A., pays dont nous avons noté la réticence à admettre la programmation globale, les procédures de consultation des forces économiques se trouvent dans l'ensemble fort peu développées ; elles n'existent en fait que dans les domaines où se rencontre une certaine planification, l'aménagement du territoire par exemple.

Une corrélation certaine existe donc entre la planification et l'association croissante des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement. Mais, cette tendance est loin de présenter un caractère uniforme.

Tout d'abord, elle varie considérablement selon les catégories de forces économiques. En particulier, les organisations de salariés semblent participer d'une manière beaucoup plus réduite que les organisations patronales à la détermination des orientations de l'expansion.

Elle varie également selon l'attitude qu'ont adoptée les forces économiques à l'égard du principe même de la planification (6). Comme elles lui sont dans l'ensemble favorables, les principales organisations d'employeurs et de salariés acceptent généralement d'être associées à l'élaboration de la politique de croissance. De plus, il est à remarquer que même les organisations les plus réservées quant à l'efficacité d'une planification indicative acceptent de collaborer à la préparation des programmes d'expansion. C'est le cas, notamment, de la C.G.T. en France et de la C.G.I.L. en Italie. Il n'en reste pas moins vrai que la signification que revêt leur présence sera souvent fonction de cette position initiale.

Elle varie enfin selon les pays, selon leurs dimensions, leurs traditions, leur histoire, etc...

(5) O.C.D.E., « *Croissance et politique économique* », opus. cit. p. 24.

(6) Cf. *supra*, Titre I, chapitre 1, section 2.

C'est ainsi, tout d'abord, que l'association des producteurs apparaît facilitée par la petite dimension de certains des Etats membres de la Communauté. En Belgique, en Hollande et au Luxembourg, des contacts personnels peuvent être noués entre les principaux dirigeants privés de l'économie et les responsables de l'intervention publique sans que se posent les redoutables problèmes liés à la représentation des différents acteurs de l'économie.

C'est ainsi, également, qu'en France existe une tradition assez longue en vertu de laquelle hauts fonctionnaires et responsables du secteur privé discutent volontiers ensemble (7), alors qu'en Allemagne, cette collaboration est, pour l'instant, regardée avec beaucoup de suspicion (8).

C'est ainsi, enfin, qu'en Italie, la période fasciste, et la collaboration forcée avec l'administration romaine qui fut alors imposée aux dirigeants industriels du Nord, a laissé chez ceux-ci des souvenirs qui freinent sensiblement la reprise d'un dialogue pourtant rendu indispensable par l'expérience actuelle de programmation globale de l'économie.

Autant d'éléments qui vont donner aux procédures de consultation accompagnant la planification des traits spécifiquement nationaux, autant de raisons qui vont conditionner les deux problèmes essentiels que pose la participation des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement, à savoir, l'organisation que revêt celle-ci d'une part, et d'autre part, les effets que l'on peut en attendre.

Section I. — Aménagement de la participation des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement.

S'il est admis de façon à peu près générale que, dans le contexte de la démocratie occidentale, une politique globale de croissance ne peut être menée à bien qu'avec la collaboration des agents économiques, il est non moins certain que cette exigence soulève de délicats problèmes.

Supposons résolue, tout d'abord, la question de principe que pose une participation privilégiée des agents économiques au pouvoir politique dans des démocraties basées sur l'égalité des droits. Une question délicate n'en demeure pas moins en suspens : comment aménager, dans les faits, la participation des

(7) Tradition née en partie du fait que les uns et les autres sont généralement passés par le même creuset universitaire.

(8) « Il est de bon ton, dans notre pays, d'éviter tout lien étroit entre les autorités d'une part et les entreprises privées de l'autre, comme si l'économie craignait d'être contaminée par la bureaucratie et avait peur de vendre sa liberté ». A. FRISCH, *« Le mythe libéral et la réalité allemande »*, Rev. Documents, 1962, n° 1, p. 133.

forces économiques à l'élaboration de la politique de développement ?

Plusieurs solutions ont été envisagées.

La première, la plus ancienne puisqu'elle a été envisagée dès le lendemain de la première guerre mondiale, est celle de la Chambre économique de type classique. A l'origine, celles-ci n'étaient liées ni à la mise sur pied d'une politique globale de croissance, le principe de celle-ci n'étant pas nettement dégagé, ni bien sûr à la planification de l'économie (9). Toutefois, les Chambres économiques démocratiques, du type du Reichswirtschaftsrat de Weimar, étaient basées sur une idée très proche de celle qui domine la planification souple, à savoir la nécessité d'une concertation, la nécessité d'associer les forces économiques aux décisions prises par l'Etat dans le domaine où elles évoluent. A l'heure présente, s'il est incontestable que les Chambres économiques ont une compétence générale et ne limitent donc pas leur activité à l'examen des problèmes liés à l'expansion, il est non moins vrai que la politique de croissance constitue, pour elles, un champ d'action privilégié.

Mais, parallèlement à ces Chambres économiques, d'autres procédures sont nées avec l'extension de l'intervention de l'Etat en faveur de l'expansion. Ces procédures sont également destinées à associer les agents économiques privés à l'élaboration de la politique de croissance, mais leur esprit paraît sensiblement différent. De fait, les Organismes institués à cet effet ont, tout d'abord, une compétence limitée aux problèmes de l'expansion, ils sont donc spécifiques de la fonction de développement ; d'autre part, leurs structures paraissent beaucoup mieux adaptées aux exigences d'une collaboration efficace des forces économiques aux décisions de l'Etat.

§ 1. — *Les Chambres économiques à compétence générale* (10).

Fort ancienne, Saint-Simon y pense déjà, l'idée de Chambre économique a revêtu et revêt encore plusieurs significations. Elle a été primitivement associée au corporatisme, la Chambre italienne des Faisceaux et des Corporations et la Chambre corporative du Portugal furent conçues dans cette optique. Elle

(9) Il est intéressant toutefois de noter que l'idée d'expansion économique n'était nullement absente de ces premières tentatives puisque l'article 169, alinéa 1 de la Constitution de Weimar, relatif au Conseil économique, était ainsi rédigé : « Les ouvriers et employés sont appelés à collaborer sur un pied d'égalité, en concours avec les employeurs, à la réglementation des conditions des salaires et du travail ainsi qu'à l'ensemble du développement économique des forces productives ». Par contre, n'était pas prévue une direction par l'Etat de cette poursuite du développement.

(10) M. DENDIAS, « *Le problème de la Chambre haute et la représentation des intérêts* », thèse, 1929.

est également attachée au système yougoslave de l'autogestion et, à travers celui-ci, à la doctrine titiste de dépérissement de l'Etat.

Il est évident que les Chambres économiques existant au sein de la Communauté européenne ont une signification fort différente. Elles répondent, tout d'abord, à l'exigence de Démocratie économique qui est apparue dès la fin de la première guerre mondiale, notamment en Allemagne ; dans cette mesure, elles représentent une aspiration des gouvernés. Elles sont liées, d'autre part, à l'accroissement de l'intervention économique de l'Etat. Celle-ci devant être harmonisée avec les décisions des Agents économiques du secteur privé, une collaboration des producteurs et des pouvoirs publics s'avère nécessaire ; dans ces conditions, les Chambres économiques correspondent également aux souhaits des gouvernants.

De façon plus précise encore, il existe une corrélation certaine entre l'existence de Chambres économiques et la planification de l'économie en vue du développement.

Il est caractéristique, tout d'abord, que les deux seules Constitutions qui prévoient la création d'une Chambre économique soient celles qui préconisent le plus nettement la mise sur pied d'une politique d'expansion planifiée, les Constitutions italienne et française (11). La Constitution française de 1946, en particulier, liait très nettement le Conseil économique et le futur Plan, puisque c'était à propos du rôle du Conseil qu'était prévue la mise sur pied d'un programme global d'expansion (art. 25). Il est significatif, par ailleurs, que le Conseil National de l'Economie et du Travail italien (C.N.E.L.), prévu par l'article 99 de la Constitution italienne et dont la mise sur pied avait été longtemps retardée, ait été organisé en 1957 (Loi du 5 janvier 1957) (12), à une période où l'idée d'une programmation économique était de plus en plus ouvertement prônée (le schéma Vanoni date, rappelons-le, de 1955).

Dans le même sens, il est à souligner que des Six pays de la Communauté européenne, le seul qui ne dispose pas d'une Chambre économique nationale est l'Allemagne occidentale, c'est-à-dire le pays où l'action programmée de l'Etat à l'égard de la croissance est la plus timide.

Certes, il est possible d'objecter que cette situation est vraisemblablement dûe aux souvenirs qu'a laissés le Conseil économique de la République de Weimar. En effet, celui-ci s'est révélé être beaucoup plus un champ clos abritant les affrontements des organisations de salariés et des organisations patronales qu'un instrument de concertation. L'échec de cette première

(11) Cf. *supra*, Titre I, chapitre I, section 1.

(12) V. la traduction française dans R.D.P., 1959, p. 479.

tentative expliquerait le scepticisme actuel des Allemands à l'égard de cette institution.

Mais, cette explication paraît discutable dans la mesure où les Italiens, lesquels avaient encore de meilleures raisons de se méfier de la Chambre économique, ont néanmoins poursuivi dans cette voie, avec, bien entendu, un objectif très différent. L'absence de Chambre économique en R.F.A. semble donc surtout liée à l'esprit qui domine la politique d'expansion actuelle de ce pays et, plus généralement, à la conception largement inspirée par le libéralisme qui y prévaut en ce qui concerne les rapports de l'Etat et des agents économiques privés.

Si l'on met à part l'Allemagne, tous les pays de la Communauté européenne possèdent une Chambre économique.

Dans deux d'entre eux, la France et l'Italie, ces Chambres ont un statut constitutionnel. Le Conseil économique et social, prévu par le Titre x de la Constitution française de 1958, succède au Conseil économique institué par la Constitution de 1946 et au Conseil national économique créé en 1925 (et consacré par la Loi du 9 avril 1926) (13). La France possède donc, en la matière, une tradition assez longue. Au contraire, le C.N.E.L. italien n'a commencé à fonctionner qu'à une date beaucoup plus récente, bien que le principe en ait été arrêté dans la Constitution de 1948 (14).

Dans les trois pays du Bénélux, par contre, l'existence de conseils économiques n'a qu'une base législative.

En Belgique, le Conseil Central de l'Economie (C.C.E.) a été institué par la Loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie. Depuis, un Conseil National du Travail, compétent pour tous « les problèmes généraux d'ordre social intéressant les employeurs et travailleurs » (article 1^{er} de la Loi du 29 mai 1952), a été créé en 1952. La fusion de ces deux conseils en un seul, lequel aurait ainsi la physionomie du Conseil économique français, est actuellement envisagée mais n'a pas encore été réalisée.

Aux Pays-Bas, utilisant la possibilité qu'ouvre l'article 80 de la Constitution de 1922 d'instituer des « collèges permanents d'avis et d'assistance auprès du Gouvernement », la Loi du 27 janvier 1950 sur l'organisation de l'économie a mis sur pied, entre autres choses, un Conseil Social et Economique (Sociaal - Econo-

(13) Sur les Conseils économiques français v. principalement J. RIVERO, « *Le Conseil économique* », D. Soc., Fasc. XXXI, 1948 ; M. AUBRY, « *Le Conseil économique* », R.D.P., 1951, p. 414, 1953, p. 701 et 1957, p. 85 ; B. CHENOT, *op. cit.* p. 196 ; R. GOETZ-GIREY, « *La distance sociale et les groupes du Conseil économique* », Rev. éco, 1957, p. 890 ; M. BYÉ, « *Le Conseil économique et social* », Rev. éco., 1962, p. 897 et la bibliographie citée.

(14) V. *Vie italienne*, Documents et informations, n° 6, 1964, p. 501. « *Le C.N.E.L. Bilan de trois ans d'activité* » et M. AUBRY, « *Le Conseil national de l'économie et du travail* », R.D.P., 1959, p. 470.

mische Raad - S.E.R.) (15). Bien que cet organisme ait une compétence qui s'étende à l'ensemble des questions économiques et sociales, la Loi de 1950 a laissé subsister un autre organe de représentation des forces économiques, la Fondation du Travail. Celle-ci constitue, parallèlement au S.E.R., le porte-parole officiel des syndicats et organisations professionnelles en matière sociale (notamment pour les questions de salaires).

Au Luxembourg, enfin, existaient seulement, jusqu'à une période récente, 6 Chambres professionnelles à compétence limitée, Chambres du Commerce, de l'Agriculture, des Métiers, du Travail, des Employés privés et des Fonctionnaires. Un Conseil Economique et Social à compétence générale doit cependant entrer incessamment en fonction, une loi du 21 mars 1966 ayant prévu sa création. Rien ne permet toutefois de prévoir le sort de cette expérience, l'idée de Chambre économique ayant déjà connu, au Luxembourg, de nombreux avatars (16).

Cette rapide description effectuée, il reste à savoir dans quelle mesure ces Conseils économiques répondent aux exigences de la fonction de développement.

En effet, pour que leur action revête une signification réelle, il convient tout d'abord que les Chambres économiques soient véritablement représentatives des intérêts économiques. Si cette condition n'était pas remplie, rien n'autoriserait ces Conseils à négocier et à signer le contrat de développement que proposent les pouvoirs publics.

A cette première condition s'en ajoute une seconde, découlant d'un des traits spécifiques de l'élaboration de la politique de développement, à savoir la technicité. Les Chambres économiques sont-elles armées pour faire face à cette exigence ?

Il va falloir, enfin, concilier ces deux exigences de représentativité et de technicité dans la composition des Chambres économiques. Il y a, à cela, des difficultés qui sont largement à l'origine de certaines de leurs faiblesses.

I. — *La représentativité des Chambres économiques.*

Le problème peut se décomposer de la manière suivante. Première question : les Chambres économiques émanent-elles réellement de *tous ceux* dont dépend le succès d'une politique de croissance ? Dans l'affirmative, une deuxième question se

(15) BALKENSTEIN G., « *The Netherlands industrial organisation act of 1950* », University of Pennsylvania Law Review, febr. 1958, p. 499 ; P.S. PELS, « *La coopération des organisations centrales d'employeurs et de travailleurs et la planification aux Pays-Bas* », Rev. internat. du Travail, 1966, n° 3, p. 313 ; W. GARCIN, *op. cit.*, p. 623 et s.

(16) G. ALS, « *La collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles au Luxembourg* », Rev. internat. du Travail, n° 6, 1966, p. 688.

pose : cette représentation est-elle équitable, ceci étant évidemment examiné à la lumière des exigences particulières de la fonction de développement ?

A - LA REPRÉSENTATION DE TOUTES LES PARTIES CONCERNÉES PAR LE CONTRAT DE DÉVELOPPEMENT.

1. — A première vue, les Conseils économiques, s'ils ne sont pas élus selon les procédures démocratiques traditionnelles, n'en paraissent pas moins émaner des organisations économiques « les plus représentatives » et ceci dans une très forte proportion.

Il serait fastidieux de citer le nombre de représentants dont disposent les principaux groupes, il suffit de noter schématiquement la proportion de sièges dont ils disposent. Ainsi, dans l'actuel Conseil économique et social français, 140 des 200 membres sont les mandataires des principales forces de l'économie. Cette proportion est inférieure à celle que l'on rencontrait dans le Conseil Economique de 1946, mais elle reste néanmoins fort importante. En Italie, 59 des 79 membres du C.N.E.L. représentent les organisations de salariés (25), d'entrepreneurs (17), d'agriculteurs (5), etc... La situation se présente de manière analogue dans les pays du Bénélux. Ainsi, en Belgique, 44 des 50 sièges du Conseil Central de l'Economie sont accordés aux représentants des intérêts économiques et sociaux. La proportion est la même au sein du Conseil National du Travail. Enfin, 30 des 45 membres du S.E.R. néerlandais émanent des groupements de producteurs, et il est prévu qu'au Luxembourg, 22 des 29 membres du Conseil représenteront les organisations professionnelles.

Autant que cette proportion il importe, par ailleurs, de connaître selon quelle procédure sont désignés ces membres dits « représentatifs ». Celle-ci, identique dans la plupart des pays examinés, est la suivante : les conseillers sont certes nommés par les autorités étatiques, généralement l'Exécutif, mais cette nomination intervient toujours sur proposition des organisations économiques et sociales. Là encore, existent donc des garanties certaines de représentativité des Chambres économiques.

Toutefois, si l'on se penche de manière plus approfondie sur ces données, plusieurs remarques viennent à l'esprit.

Tout d'abord, il n'échappe à personne que ne sont représentés dans les Chambres économiques que les organisations professionnelles, syndicats et associations diverses ; or, les producteurs ne sont pas tous membres de ces groupements et, de ce fait, certains se trouvent écartés de toute participation officielle à l'élaboration d'une politique de développement dont la réussite dépend du comportement de tous.

A ceci, on peut certes objecter que les partis politiques ont encore moins d'adhérents que n'en ont les organisations pro-

fessionnelles ; cependant, eux seuls sont représentés dans les organes de la démocratie politique. En fait, une différence capitale subsiste entre ces deux modes de recrutement : les partis présentent certes les candidats mais ceux-ci ne deviennent parlementaires que s'ils obtiennent la consécration du suffrage universel ; les conseillers économiques, au contraire, sont désignés au terme d'une procédure interne aux groupements qu'ils représentent. Cela pouvait suffire tant qu'il ne s'agissait que de fournir l'avis des forces économiques sur des décisions concernant au premier chef l'Etat. Mais, ne conviendrait-il pas de revoir le mode de recrutement des Chambres économiques si l'on veut donner à celles-ci le poids nécessaire pour négocier la conclusion d'un contrat de développement intéressant l'ensemble des producteurs (16 bis) ?

La composition d'ensemble des Chambres économiques appelle une deuxième remarque. S'il est certain qu'au sein de celles-ci les mandataires des forces économiques occupent la plus grande partie des sièges, il est non moins vrai que l'on y trouve également un fort contingent d'experts et de personnalités indépendantes. En effet, si l'on met à part la Fondation du travail néerlandaise, composée exclusivement de syndicalistes et d'employeurs, on rencontre partout une tierce force d'importance variable. Ainsi, pour ce qui est du Conseil économique et social français, le nombre de sièges occupés par les personnalités n'émanant pas directement des milieux économiques et sociaux est proportionnellement très fort (60 sur 200). Le projet de loi soumis au référendum d'avril 1969 éliminait, à peu près totalement, ces experts indépendants du Sénat « rénové ». Mais, ceci n'avait nullement comme effet d'accroître la représentativité de cette institution puisque les 146 sénateurs socio-professionnels devaient siéger aux côtés de 177 sénateurs territoriaux. Cette combinaison de deux représentations basées sur des principes totalement différents, si ce n'est opposés, pose, sur le plan national, des problèmes tels qu'en fait elle ôtait une grande part de sa signification à l'organisme ainsi projeté. Dans les cinq autres pays, la proportion des sièges accordés aux experts indépendants va considérablement varier. Très forte aux Pays-Bas (les « membres de la Couronne » occupent le tiers des places), elle est plus réduite en Italie (20 des 79 membres) et, surtout, en Belgique (6 sur 50). Cela peut être de nature à atténuer la représentativité des Chambres économiques mais ne suffit pas, semble-t-il, à la remettre en cause d'une manière fondamentale.

2. — Si l'on admet cette conclusion, il convient maintenant de se demander si *toutes* les forces économiques importantes

(16 bis) Notons que le projet de loi soumis au référendum d'avril 1967 maintenait ce mode de désignation en ce qui concerne les sénateurs socio-professionnels.

siègent bien au sein des Chambres économiques. Ceci est essentiel dans le contexte de la fonction de développement.

En effet, si l'on entend aboutir à un réel accord sur les termes du contrat d'expansion, ce qui importe, avant tout, c'est que chaque groupe, chaque catégorie de producteurs puisse faire entendre sa voix, exprimer son sentiment sur les orientations proposées et définir ce que sera l'attitude du secteur économique qu'il représente face à telle ou telle action de l'Etat.

A cet égard, il est indiscutable que sont représentés, au sein des Chambres économiques des Six pays, les principaux secteurs de l'activité économique et les principales catégories sociales.

Là encore, il n'est pas envisageable d'énumérer ici toutes les organisations disposant de sièges au sein des Chambres économiques. Il importe, surtout, de noter que la composition de celles-ci, tant sur le plan horizontal (représentation des salariés, des employeurs et des indépendants) que sur le plan vertical (commerce, agriculture, industrie, etc) fait place aux différents agents économiques dont dépend l'expansion. De manière plus précise, les syndicats de diverses tendances, à l'exception de certains syndicats d'obédience communiste dans les pays du Bénélux (syndicats n'ayant d'ailleurs qu'une très faible importance), les associations, les Etablissements publics, Chambres de Commerce, des métiers et d'agriculture, etc... autrement dit, tous les producteurs au sens large du terme (y compris donc le secteur tertiaire), se trouvent représentés dans ces Assemblées.

Un problème se pose, par contre, pour les non producteurs. En effet, si certaines organisations à caractère social (associations familiales, par exemple) bénéficient d'une représentation dans quelques-uns des pays examinés (France, Belgique, Italie), il en va différemment pour les consommateurs, auxquels une place n'est ménagée que d'une manière assez indirecte (sièges dont disposent les coopératives de consommateurs).

En effet, il se pose pour la représentation de ceux-ci un problème qui, ainsi que le souligne un des militants de la coopération en France, J. Lacroix, « n'est pas simple car chacun étant consommateur, tout groupement quel qu'il soit peut prétendre avoir vocation pour représenter tel ou tel intérêt des consommateurs, et il est bien connu qu'il est difficile de constituer des groupements exclusivement soucieux de la défense des intérêts des consommateurs, catégorie économique qui ne correspond pas à une catégorie sociologique » (17).

Ceci rend pratiquement impossible toute représentation spécifique des consommateurs au sein des Chambres économiques. Or, ceux-ci ne sont que très imparfaitement représentés au sein

(17) J. LACROIX, « *Progrès technique et bien être* », Rapport au congrès de la Fédération Nationale des Coopératives de Consommateurs, Vichy, 1962.

des organes de la Démocratie politique, des Assemblées élues de type classique (le parlementaire représente les citoyens et non les consommateurs). Il y a là un problème important mais dont on ne saurait toutefois surestimer les conséquences pour ce qui nous intéresse. Le rôle des consommateurs bien qu'essentiel pour la croissance reste néanmoins passif. C'est avant tout des producteurs que va dépendre le succès d'une politique d'expansion donnée ; or, toutes les organisations importantes les représentant siègent au sein des Chambres économiques. C'est un élément positif. Il reste à savoir si cette représentation est organisée de manière équitable.

B - LE CARACTÈRE ÉQUITABLE DE LA REPRÉSENTATION.

1. — Il est indéniable qu'il y a dans la répartition des sièges entre les groupes représentés dans les Chambres économiques une absence totale de proportionnalité.

A vrai dire, le problème s'avère singulièrement complexe : quel critère adopter pour déterminer, par exemple, la place qui revient respectivement aux organisations patronales et aux syndicats ? Le système utilisé, notamment pour le Conseil des Producteurs yougoslave (Constitution de 1953), et qui tenait compte de la part de chaque branche dans la production nationale, est difficilement utilisable en régime capitaliste. Il est, par ailleurs, critiquable car il sous-représente les secteurs en perte de vitesse à un moment où ceux-ci ont besoin plus que jamais de se faire entendre.

Toutefois, même dans les hypothèses où peut être surmontée cette difficulté, par exemple pour la répartition des sièges entre les différents syndicats de salariés (il existe ici un élément de comparaison simple, le nombre d'adhérents), il faut reconnaître qu'aucune proportionnalité véritable n'est introduite. C'est ainsi qu'en France, la C.G.T., la C.F.D.T. et la C.G.T.-F.O., dont la puissance est très différente, disposent du même nombre de représentants au sein du C.E.S. (17 bis).

Autant de raisons qui feraient douter du caractère équitable de la représentation au sein des Chambres économiques dans l'Europe communautaire.

2. — En fait, se livrer à ce type de raisonnement équivaut à appliquer à la participation des forces économiques à l'élaboration de la politique économique, les critères utilisés pour juger de la participation des citoyens au pouvoir dans un système politique unitaire.

(17 bis) La répartition des sièges envisagée dans le cadre de la transformation du Sénat obéissait aux mêmes principes (9 sièges étaient attribués aux représentants de la C.G.T., 9 à ceux de la C.F.D.T., 9 à ceux de la C.G.T.-F.O. et 4 à ceux de la C.F.T.C. maintenue).

Or, à notre avis, l'association des groupes à la fonction de développement ne peut, dans le contexte du régime économique occidental, s'inscrire que dans un système de type fédéral, au sens large du terme.

En effet, la nature quasi contractuelle de la politique de développement exige, selon nous, deux choses. Il convient, tout d'abord, que toutes les parties intéressées puissent intervenir dans la négociation. Nous avons vu que cette condition était remplie au sein des Chambres économiques. Il faut, d'autre part, que les grandes orientations arrêtées fassent l'objet de l'approbation générale des principales parties en présence.

Dans ces conditions, il importe assez peu que le nombre de représentants dont dispose chaque groupe soit proportionnel à la puissance économique de celui-ci ; il n'est pas plus étonnant de voir l'agriculture, dont la part dans la production nationale va en s'affaiblissant, disposer d'un nombre de sièges identique à celui dont bénéficie l'industrie, que de constater qu'aux Etats-Unis un Etat faiblement peuplé comme l'Utah possède autant de Sénateurs que l'Etat de Californie ou celui de New-York.

Cette particularité de la représentation au sein des Chambres économiques devrait d'ailleurs être encore accentuée si celles-ci, au lieu de n'avoir qu'un pouvoir consultatif, disposaient d'un véritable pouvoir de décision. En effet, que signifierait l'adoption d'un Plan d'expansion arrachée par le groupe patronal contre l'opposition unanime des représentants des salariés, ou encore, une décision concernant l'avenir de l'agriculture adoptée malgré l'hostilité déclarée des organisations agricoles. Dans la mesure où la planification indicative se veut persuasive et prétend donc s'appuyer sur la collaboration active des groupes, les grandes orientations de la politique d'expansion doivent, sinon recueillir l'unanimité des forces économiques, tout au moins ne pas susciter d'oppositions résolues. Sans cela, leur réalisation ne pourra vraisemblablement s'effectuer sans le recours à des méthodes autoritaires et il n'y a plus alors de planification indicative.

Toutefois, cette nécessité d'obtenir le consentement des principales forces économiques doit se concilier avec l'obligation, non moins évidente, de dégager des orientations de croissance rationnelles et cohérentes.

Or, pour obtenir que les représentants d'intérêts généralement divergents s'entendent autour d'une politique d'expansion bien définie, la seule méthode concevable consiste à faire appel moins à leur sens de l'intérêt général, notion dont ils soupçonnent fortement l'aspect mythique, qu'à leur souci d'efficacité. Pour cela, il convient que les Chambres économiques ne soient pas seulement représentatives des intérêts économiques mais constituent également des Assemblées de techniciens.

II. — *Technicité des Chambres économiques.*

Par leur composition et par les moyens dont elles disposent, les Chambres économiques de l'Europe des Six se présentent également, bien qu'à des degrés variables, comme des conseils de techniciens.

A - COMPOSITION.

Ainsi que nous l'avons déjà noté, on rencontre dans la presque totalité des Conseils économiques un certain nombre d'experts indépendants, nommés en raison de leurs compétences particulières dans le domaine économique, économistes, universitaires, etc...

Le nombre réduit de ces experts, et l'étendue des compétences attribuées aux Chambres économiques ont imposé le choix non pas de spécialistes, au sens étroit du terme, mais de « spécialistes des généralités », présentant donc une parenté étroite avec les planificateurs de l'Etat. D'ailleurs, ceux-ci prennent assez souvent place dans ce groupe des techniciens. Aux Pays-Bas, il est même devenu traditionnel qu'une des 15 places réservées aux « membres de la Couronne » au sein du S.E.R. soit attribuée au Directeur du Bureau du Plan.

En outre, parmi les « représentants », proprement dit, des forces économiques il faut compter la plupart des responsables nationaux des groupes, responsables qui ont donc des problèmes économiques une vue suffisamment haute pour concevoir la synthèse qu'exige une politique de développement globale.

Il est donc certain que, par leur composition, les Chambres économiques se trouvent bien armées pour participer à l'élaboration de la politique de développement, et ceci d'autant plus qu'elles paraissent bien disposer des moyens nécessaires.

B - MOYENS.

Très rapidement, les Conseils économiques se sont organisés en fonction des nécessités inhérentes à la politique de croissance.

1. — Ceci résulte, tout d'abord, de l'existence, au sein des Chambres, de formations (analogues aux Commissions parlementaires) spécialisées dans les problèmes de l'expansion.

Ces Commissions étaient organisées primitivement selon une structure exclusivement sectorielle (Commissions permanentes de l'Agriculture, des Transports, de l'Industrie, etc...). Avec la mise en œuvre d'une politique de développement de plus en plus ambitieuse se sont ajoutés des Comités restreints supervisant l'ensemble des problèmes liés à l'expansion économique.

Ainsi, en France, il existe, parmi les quinze sections instituées

à partir de 1958, une section des économies régionales et surtout une section des investissements et du Plan qui paraît avoir constitué, pour le Conseil économique, le principal instrument de participation aux travaux préparatoires du Plan. De même, en Italie, a-t-on enregistré la création d'une Commission pour la planification économique qui est venue s'ajouter aux quatre Commissions permanentes (à compétence sectorielle) existant auparavant. Aux Pays-Bas, enfin, le changement d'attitude des milieux économiques à l'égard de la politique de développement à moyen terme s'est traduit, dès 1958, par la création d'une « Commission pour le développement de l'économie nationale », laquelle s'ajoute aux 17 Commissions existant déjà au sein du S.E.R. Il est à noter, par ailleurs, que peuvent toujours être créées, au sein du Conseil économique néerlandais, des Commissions ad hoc chargées de l'examen d'un problème précis, et dans lesquelles peuvent entrer des experts non membres du S.E.R.

2. — Par ailleurs, il est certain que les Chambres économiques disposent de moyens d'information mieux adaptés que ceux dont disposent le Parlement.

Ceci résulte, évidemment, de la présence en leur sein de représentants des groupes, mais aussi du fait que gravitent souvent autour d'elles une série de conseils spécialisés tels que, par exemple, les Conseils professionnels belges (Conseil de l'acier, Conseil des textiles, Conseil de la construction, etc...) dont les études sont regroupées et coordonnées par le Conseil central de l'économie.

Ainsi, il paraît bien que les Chambres économiques soient adaptées à l'exigence de technicité de la fonction de développement. Or, d'autre part, nous avons souligné qu'elles étaient, à quelques réserves près, assez représentatives de l'ensemble de ceux dont dépend l'expansion économique. Elles paraissent donc devoir jouer un rôle de tout premier plan dans l'élaboration de la politique de croissance. Or, en fait, elles sont loin d'avoir, nous le verrons plus loin, l'influence que l'on pouvait en attendre. Peut-on, dès maintenant, déceler à travers la composition et l'organisation des Chambres économiques les causes de ce phénomène ?

III. — *Les inadaptations des Chambres économiques aux exigences de la fonction de développement.*

Celles-ci sont de trois sortes.

1. — La première tient à la difficulté considérable qu'il y a à concilier représentativité et technicité dans la composition des conseils économiques. Il faut bien admettre, tout d'abord, qu'il est indispensable que ces institutions aient un niveau

technique élevé : la preuve en est que la Chambre économique dont le rôle s'avère le plus efficace, le S.E.R. néerlandais, est principalement un organisme technique. De même en France, les sections du C.E.S., auxquelles est dévolu un rôle pouvant éclipser celui du Conseil proprement dit (18) comprennent, à côté des conseillers en titre (20 à 25), six « membres de section », techniciens nommés par le Gouvernement.

Cette présence d'experts apparaît d'ailleurs d'autant plus indispensable qu'ils constituent, dans les pays où les oppositions entre syndicats et employeurs restent vives (France et Italie), un facteur de conciliation et de « sagesse » très appréciable.

Mais cet accroissement de la compétence technique ne s'est-il pas effectué aux dépens de la représentativité ?

Dans certains pays, les solutions adoptées paraissent concilier de manière assez heureuse ces deux exigences. Ainsi, en Belgique, les techniciens « indépendants » que comprend le C.C.E. sont désignés en commun accord par les membres « représentatifs ». En Italie de même, 12 des 20 « personnes particulièrement expertes » que comprend le C.N.E.L. sont désignées par des organismes tels que les Conseils supérieurs de l'Instruction publique, de la statistique, de la Marine marchande et l'Union des Chambres de Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture.

En France et aux Pays-Bas, par contre, les procédures de désignation des experts ne paraissent pas offrir toutes garanties d'indépendance vis-à-vis de l'Etat. Ils sont nommés directement par l'Exécutif sans aucune autre formalité ni condition. Il semble que sur ce point l'exigence de représentativité ait été sacrifiée au profit de l'exigence de technicité (18 bis).

Aux Pays-Bas, on est allé encore plus loin puisque, bien qu'ils soient désignés pour les 2/3 par les groupes de producteurs, il est défendu aux membres du S.E.R. d'agir en tant que porte-paroles de ces organisations. Le Conseil économique néerlandais conserve néanmoins toute son influence auprès des différentes catégories de producteurs, mais cela tient surtout à l'excellent climat des relations employeurs-salariés et à la confiance qu'ont dans ce pays tous les secteurs de l'économie à l'égard des mérites d'une politique économique scientifique.

2. — La *deuxième faiblesse* des chambres économiques vient de ce que celles-ci, et tout particulièrement le C.E.S. français et le C.N.E.L. italien, ont calqué l'organisation de leurs travaux sur celle des assemblées parlementaires classiques.

(18) En fait, il ne semble pas que ces sections aient, ainsi qu'on le pensait à l'origine, supplanté le C.E.S., notamment en fournissant directement à l'Exécutif les études demandées par celui-ci. Ceci aurait ôté une grande part de leur signification aux avis de l'Assemblée plénière ; v. sur ce point Byé, *art. cit.*

(18 bis) En admettant que toutes les nominations d'« experts » soient inspirées exclusivement par des mobiles techniques, ce qui ne semble pas être toujours le cas, notamment en France.

Ainsi, alors qu'un vote à la majorité simple ne signifie pas grand chose dans ce type de Conseil, cette procédure constitue, néanmoins, celle qui a été généralement prévue pour l'adoption des avis (19). D'autre part, et bien que les débats de ces Assemblées ne soient pas publics, il est indéniable que leurs travaux connaissent une certaine publicité. Or, ainsi que le souligne F. Perroux, « on doit mettre en doute que le marchandage qui constitue une partie indispensable du processus de persuasion des intérêts privés pour les inciter à s'adapter aux décisions des auteurs du Plan puisse se dérouler sous l'œil du public (20) ».

Bien qu'aménagée, la procédure de travail au sein des Assemblées économiques paraît donc encore trop rigide pour s'adapter parfaitement à l'élaboration de la politique de développement, dont on ne peut que souligner, une nouvelle fois, l'empirisme et « l'allergie » aux procédures juridiquement consacrées.

3. — Enfin, les Chambres économiques nous paraissent souffrir de ce qu'elles sont, dans une large mesure, construites sur le même principe que la Démocratie politique, à savoir le principe représentatif. De fait, s'il est indéniable que les Chambres économiques sont effectivement représentatives des milieux économiques, ces Assemblées ne peuvent, du fait de leurs structures, accueillir que les principaux dirigeants des grandes organisations. Lorsque les gouvernants veulent uniquement connaître l'opinion des milieux économiques sur une question donnée, cette représentation restreinte pourra, très valablement, en fournir une vue synthétique. Au contraire, lorsqu'il s'agit de négocier un véritable contrat de développement mettant en jeu les intérêts essentiels des agents économiques, il est douteux que les conseillers économiques puissent, effectivement, engager leurs mandants. Ceci est évident en ce qui concerne les organisations patronales dont les structures restent extrêmement décentralisées. Cela vaut également pour les grandes confédérations ouvrières, leurs organisations de base conservant toujours une grande liberté d'action.

Dans ces conditions, il est indéniable que le schéma de la démocratie représentative paraît moins bien adapté à la participation des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement qu'un schéma basé sur les principes de la démocratie directe. Or, c'est de ce dernier modèle que se rapprochent les procédures de consultation spécifiques de la fonction

(19) Il faut noter toutefois que les opinions minoritaires sont généralement mentionnées à la suite des avis adoptés à la majorité. Il y a là un progrès indéniable sur la procédure parlementaire car ce procédé doit, en principe, pousser à la recherche de l'unanimité. Peut-on aller plus loin ? On ne peut se dissimuler qu'exiger l'unanimité entraînerait fréquemment la paralysie des Chambres économiques (tout au moins en France et en Italie). Un moyen terme pourrait sans doute être trouvé dans l'exigence de majorités qualifiées.

(20) Cité par G. MATHIEU, *Le Monde*, 2 mars 1962.

de développement, procédures dont une des caractéristiques essentielles est d'étendre le dialogue à un nombre croissant d'interlocuteurs et, dans ce but, de multiplier, à tous les niveaux, les contacts entre responsables publics et agents économiques.

§ 2. — *Les procédures de consultation spécifiques de la fonction de développement.*

La période moderne a vu, et voit toujours surgir, dans la plupart des pays européens, une véritable floraison d'Organismes de toutes sortes destinés à recueillir l'opinion du secteur privé sur les principaux problèmes économiques.

Toutefois, parmi ces Organismes, nombreux sont ceux qui n'ont qu'un rôle purement technique et interviennent uniquement pour éclairer l'Administration dans des domaines précis et limités.

D'autres influent, sans aucun doute possible, sur la poursuite du développement, mais cette influence se situe surtout au niveau de l'exécution de la politique arrêtée. Tel est le cas, par exemple, des Comités dits du « secteur privé », « des entreprises publiques », et « des structures de l'Administration », institués en mars 1966 pour suivre l'exécution du Plan français. L'importance de ceux-ci n'est pas négligeable puisqu'ils témoignent du désir de consulter les producteurs privés non seulement au stade de l'élaboration mais également, ce qui renforce la portée de cette association, au niveau de l'exécution.

Enfin, différents organes participent, et c'est ce qui nous intéresse ici, à l'élaboration proprement dite de la politique de croissance. Ces institutions, bien que relativement nombreuses, ce qui en rend le recensement difficile et jette une certaine confusion quant à leur influence respective, forment cependant un tout cohérent car elles gravitent autour des Organismes planificateurs et voient leurs travaux supervisés par ceux-ci. Cette organisation diversifiée, mais harmonieuse, de la participation des intérêts économiques constitue une des caractéristiques essentielles de la fonction de développement.

Il convient de la décrire rapidement avant de dégager les traits principaux que revêt la consultation des intérêts économiques dans le cadre de ces procédures spécifiques de l'élaboration de la politique d'expansion.

I. — *Description.*

La participation des intérêts économiques à l'élaboration de la politique de développement s'organise selon un schéma type, très accusé en France, mais que l'on retrouve dans la majorité des Six pays.

Ce schéma comporte trois étages. Au niveau inférieur, des Organismes dits « verticaux » associent les producteurs privés d'une branche économique bien délimitée (Sidérurgie, automobile, etc...) à l'élaboration des prévisions et orientations sectorielles. A l'échelon intermédiaire se placent généralement des institutions qualifiées d'« horizontales », c'est-à-dire chargées d'étudier pour l'ensemble des secteurs économiques un des grands problèmes que pose l'expansion (par exemple, l'emploi ou le développement régional). Enfin, à l'étage supérieur, des organes de supervision interviennent dans l'élaboration de la synthèse que nécessite toute politique globale de croissance.

Ce dernier type d'institution ne se rencontre donc, en principe, que dans les pays pratiquant une planification d'ensemble de leur économie.

A - ORGANISMES « VERTICAUX ».

Il est à vrai dire, fort difficile de décrire ceux-ci d'une manière précise car, non seulement il sont fort nombreux, mais encore, leur organisation varie d'un pays à l'autre.

1. — En France (21), la consultation des intérêts économiques au niveau des principales branches d'activité a été organisée de façon très systématique par le biais des Commissions de modernisation mises sur pied, dès 1947, par J. Monnet (22). Leur nombre a varié considérablement puisqu'elles sont passées de sept, pour le premier Plan, à 26, pour le v^e. Elles englobent elles-mêmes des groupes de travail, exceptionnellement des sections (La Commission des Transports), chargés d'étudier une branche spécialisée d'activité (par exemple, le groupe des produits laitiers au sein de la Commission de l'Agriculture) ou un problème particulier (financement, par exemple) du secteur de la compétence de la Commission. Le nombre de ces groupes varie d'une commission à l'autre, passant, par exemple, de six au sein de la Commission de la Sidérurgie à plusieurs dizaines pour celle des industries de transformation.

Participent à ces groupes, non seulement les membres en titre des Commissions, lesquels sont nommés par Décret, mais aussi, en nombre double environ, des spécialistes des questions

(21) V. principalement pour la France P. BAUCHET, *opus. cit.*; B. GOURNAY et P. VIOT, « Les planificateurs et les décisions du Plan », *art. cit.*; J. DELORS, « Planification et réalités syndicales », *D. soc.*, 1965, p. 154; A. BOCKEL « La participation des syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'Etat », *L.G.D.J.*, 1965, p. 383 et s.; J. J. BONNAUD, « La participation des organisations professionnelles à la planification économique et sociale en France », *Rev. internat. du Travail*, 1966, p. 378; Y. WEBER, « L'Administration consultative », *L.G.D.J.*, 1968.

(22) Il convient de souligner que les Commissions sont composées non seulement de porte-paroles des principaux intérêts économiques mais aussi de fonctionnaires et d'experts indépendants.

étudiées, invités à collaborer aux travaux préparatoires bien qu'ils n'appartiennent pas officiellement aux Commissions.

Celles-ci ne se réunissant qu'assez rarement en séance plénière, c'est en fait au sein de ces groupes de travail spécialisés que s'effectue l'essentiel du travail.

2. — On retrouve un système un peu différent en *Belgique* (23) où ont été institués, peu de temps après la création du Bureau de Programmation, 21 groupes de travail chargés d'un secteur économique. A ces groupes se sont ajoutés, par la suite, d'autres formations plus restreintes fonctionnant au niveau des sous-secteurs.

Toutefois, ces groupes n'associant que les experts du Plan et les employeurs, les planificateurs belges ont, dans une deuxième phase, entamé une discussion globale avec les Conseils professionnels paritaires existant déjà dans certains secteurs (sidérurgie, textile, etc...), Conseils regroupant cette fois représentants des syndicats et du patronat. Dans les secteurs où de tels conseils n'existaient pas encore, des groupes d'études paritaires ont été constitués en accord avec le Conseil central de l'économie.

Il existe donc, à la différence du système français qui organise une consultation simultanée de toutes les forces économiques, une double série d'Organismes, les uns ayant une composition analogue à celle des Commissions de modernisation mais un rôle beaucoup plus étendu puisqu'ils peuvent être saisis de toutes les questions relatives à la profession qu'ils représentent, les autres proches des formations françaises par leur mission mais n'incluant, à la différence de celles-ci, que les employeurs.

3. — *Aux Pays-Bas*, de même, plusieurs Comités spécialisés, tels que le « Groupe de travail des affaires agricoles », ont été constitués au sein de la Commission centrale du Plan, laquelle a la faculté de créer tous les groupes ad hoc qu'elle estime nécessaires.

Ces formations, comme la Commission centrale elle-même, ont été instituées primitivement dans le cadre de la planification à court terme. Toutefois, comme il a été jugé inutile de créer de nouvelles institutions pour suivre la préparation des premières études à moyen terme actuellement en cours, elles interviennent également à ce stade (24).

(23) V. A. KERVYN DE LETTENHOVE, « *L'expérience belge de planification* », art. cit. ; Bull. de la Fédérat. des Industries Belges, 1^{er} avril 1961, p. 828, « *Le programme d'expansion devant les Conseils consultatifs* ».

(24) Il convient de distinguer ces groupes des organismes institués par la Loi du 27 janv. 1950, c'est-à-dire des « *Bedrysschappen* » à compétence sectorielle (agriculture, commerce, etc.) et des « *Productschappen* » à compétence plus générale (production, transformation et écoulement), lesquels ont surtout comme domaine d'activité la concurrence et les prix et peuvent adopter des directives obligatoires en ce qui concerne l'organisation de leur profession. V. W. GARCIN, *op. cit.*

4. — Dans les autres pays de la Communauté, par contre, la participation institutionnalisée des forces économiques à l'élaboration des orientations sectorielles paraît beaucoup moins développée.

Ainsi, en *R.F.A.*, on ne la rencontre guère que dans le domaine agricole où un Comité consultatif intervient dans la préparation des « Plans verts ».

Ici, ce vide institutionnel se comprend fort bien. Par contre, il est surprenant de retrouver ce phénomène en Italie, pays qui s'est engagé délibérément sur la voie d'une politique de développement planifiée.

En Italie, en effet, les consultations auxquelles se sont livrés les planificateurs au cours de l'élaboration du Premier Programme ont eu un caractère très empirique et aucun organisme ad hoc n'a été constitué dans ce but. Cet état de choses pouvait, toutefois, s'expliquer en raison des hésitations qui ont accompagné cette première expérience. En fait, les responsables de la politique de développement italienne envisagent, également dans l'avenir, de repousser le système français des Commissions de modernisation, système qualifié par eux de « corporatiste ». Par contre, ils entendent privilégier une formule qui, pour l'essentiel, consiste à multiplier les contacts directs entre les planificateurs et les entreprises, lesquelles seraient invitées, une à une, à engager des négociations avec les planificateurs. Cette solution semble rencontrer certaines réticences (24 bis) ; elle n'en illustre pas moins la tendance qu'ont les procédures de la concertation à se rapprocher, autant que possible, du modèle de la démocratie directe.

B - ORGANISMES HORIZONTAUX.

En schématisant, le rôle de ces Organismes consiste à étudier, pour l'ensemble des secteurs économiques, un des grands problèmes que pose la croissance, notamment au niveau des équilibres généraux mis en cause par celle-ci, emploi, financement, développement régional, etc...

Dans les pays, tels que la *R.F.A.*, où n'existe pas une politique globale de développement mais seulement une série d'actions isolées concernant soit l'équilibre régional, soit la politique des revenus, la participation des forces économiques à la fonction de développement (si participation il y a) s'arrête à ce niveau.

Dans les autres, ces Organismes horizontaux ont comme tâche la préparation d'une première série de synthèses qui doivent logiquement être fondues dans le schéma global d'expansion.

(24 bis) « Il n'est pas moralement acceptable que l'Etat distribue des faveurs en négociant avec les entreprises une par une » estime, notamment, le Président du patronat italien (Cofindustria), *Le Monde*, 12 mars 1968.

Toutefois, s'il y a dans cette recherche des grands équilibres une étape normale dans le processus d'élaboration des Plans, en pratique on ne trouve pas toujours organisée, à ce niveau, une participation des forces économiques. Celle-ci varie, en fait, selon les pays et les problèmes envisagés.

1. — Variant selon les pays, elle n'est, en effet, organisée de façon systématique qu'en France et en Belgique.

Ainsi, en *France*, les producteurs privés ont-ils été associés, dès le premier Plan, aux travaux concernant l'équilibre de l'emploi (Commission de la main-d'œuvre), l'équilibre financier (Commission de l'économie générale et du financement), et les territoires d'Outre-Mer. La planification française prenant plus d'ampleur, trois autres Commissions ont été créées depuis, une pour la productivité, une pour la recherche, et surtout une Commission Nationale d'Aménagement du Territoire (25) (C.N.A.T.), organisme qui, bien qu'intégré au sein du Commissariat au Plan, diffère des autres commissions de modernisation par sa permanence et l'ampleur de ses compétences.

Cette Commission qui, outre des membres de Droit (Délégué à l'aménagement du territoire et plusieurs hauts fonctionnaires), comprend une cinquantaine de membres nommés par le Premier Ministre, associe non seulement des experts indépendants et des représentants des intérêts régionaux, mais aussi, dans une certaine mesure, des délégués des principales forces économiques.

On retrouve un système analogue en Belgique. En effet, un certain nombre de « Commissions spéciales intersectorielles » ont été créées dans le cadre du Bureau de Programmation, Commissions de l'emploi, du financement, de l'implantation régionale et des petites et moyennes entreprises.

La loi sur l'Aménagement du territoire du 29 mars 1962 a également institué une Commission nationale pour l'aménagement du territoire, placée un peu en marge des précédentes puisque son rôle ne s'arrête pas à la préparation du Programme d'expansion. Une place importante est faite aux représentants des intérêts économiques au sein de cette Commission puisque, sur les 27 membres qu'elle comprend, 9 sont nommés sur proposition du C.C.E. (26).

Dans les autres pays, par contre, les Organismes de ce genre sont assez rares. Ainsi, en *Italie*, n'existe-t-il, là non plus, aucune institutionnalisation de la participation des forces économiques (27).

(25) La C.N.A.T. succède en fait à la section Aménagement du Territoire du Conseil supérieur de la Construction dont elle recueille d'ailleurs les attributions.

(26) Ceux-ci doivent toutefois être choisis beaucoup plus en raison de leurs compétences que de leur caractère représentatif.

(27) Nous mettons à part le Conseil national de la recherche scientifique italien lequel comprend quelques représentants des milieux économiques mais

En Allemagne fédérale, il en allait de même jusqu'à la loi sur l'aménagement du territoire du 8 avril 1965, loi qui institue un Conseil consultatif pour l'Aménagement du Territoire (art. 8). Il est intéressant de noter que c'est dans le domaine du développement régional, le seul qui pour l'instant fasse l'objet d'une tentative de planification à long terme, qu'apparaît Outre-Rhin une certaine collaboration officielle des organisations économiques avec les pouvoirs publics.

2. — Cette participation varie également selon les problèmes envisagés. Ainsi peut-on noter, à propos de la programmation des revenus, une réticence particulièrement nette des forces économiques à se laisser enfermer dans des procédures, si souples soit-elles. Cette réticence n'est d'ailleurs que le corollaire de l'hostilité déjà notée à l'égard du principe même de la politique des revenus.

Ainsi, aucun des Organismes dont la création fut envisagée, aussi bien en France (Conférence des revenus) qu'en Italie, n'a encore vu le jour. Aux Pays-Bas toutefois, la politique des salaires est élaborée dans un cadre institutionnel ; mais c'est aux deux Organismes à compétence générale dont nous avons déjà parlé, la Fondation du travail et le S.E.R., que revient cette tâche.

C - LES ORGANISMES DE SUPERVISION : LES « CHAMBRES D'EXPANSION ».

Couronnant cet édifice, des organismes de supervision associent enfin les organisations économiques à l'élaboration de la synthèse définitive qui deviendra le Plan global de développement.

Ce type d'institution n'existe, en principe, que dans les pays ayant opté pour une conception globale de la politique de croissance. Ainsi, ne trouve-t-on rien de semblable en Allemagne occidentale.

Toutefois, aux *Pays-Bas*, pays encore dépourvu de Plan de développement à moyen terme, un Organisme de ce type a été institué dans le cadre de la planification à court terme mise en œuvre en 1945 : la Commission centrale du Plan. C'est à cette Commission que va revenir, en fait, la mission d'associer les forces économiques à l'élaboration de la politique d'expansion à moyen terme dont on envisage actuellement l'instauration puisque, en effet, il a été précisé que la création d'institutions nouvelles n'était nullement envisagée dans le cadre de ce projet (28). La Commission centrale du Plan comprend 30 membres

constituée avant tout un conseil de techniciens. La même remarque peut être faite pour le Conseil national de la politique scientifique belge.

(28) Les Pays-Bas disposent, en effet, grâce à la planification à court terme et à l'expérience originale de politique des revenus dont ils sont le cadre, d'un réseau d'institutions consultatives dont nous avons vu la densité, institutions qui paraissent dans l'ensemble fort bien adaptées aux exigences d'une politique de développement globale.

qui représentent soit le gouvernement et les organes planificateurs, soit les travailleurs et employeurs des différents secteurs de l'économie (16 sièges sont attribués à ceux-ci).

Ce type d'Organisme se retrouve évidemment dans les pays engagés dans le processus de la planification en vue de l'expansion, pays dans lesquels ont été instituées de véritables « Chambres d'expansion ».

Dès 1946 fut créé, en France, un Conseil du Plan qui se présentait comme une super Commission de modernisation, associant à l'échelon supérieur membres du Gouvernement et dirigeants des grandes organisations à vocation économique. Cet Organisme tomba peu à peu en désuétude, mais il a été rétabli sous le nom de Conseil supérieur du Plan, par un décret du 12 juillet 1961, avec une composition à peu près identique. Présidé par le Premier Ministre, il comprend des fonctionnaires, des experts indépendants mais aussi des représentants des chefs d'entreprises, des syndicats, les Présidents des Assemblées permanentes des Chambres de commerce, de métiers, et d'agriculture, etc...

En Belgique, un arrêté royal du 25 novembre 1960 a institué un Organisme du même type, le Comité national d'expansion économique. Celui-ci, placé sous la présidence du Ministre chargé de la coordination économique comprend, outre les Ministres des Affaires économiques, de l'Emploi et du Travail, des Finances et des Classes moyennes, cinq représentants « des Organisations les plus représentatives » de l'industrie, des grandes entreprises non industrielles, des classes moyennes et de l'agriculture et cinq des représentants des « organisations les plus représentatives des travailleurs » (art. 3).

Enfin, nous avons déjà cité la Commission nationale pour la Programmation économique italienne dont la composition obéit à des principes identiques mais dont le rôle est fort différent (28 bis).

Finalement, l'association des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement paraît fort bien organisée puisque, dans la majorité des pays, elles interviennent officiellement à tous les échelons du processus de décision. Avant d'analyser le rôle qui revient à ces différentes institutions, il reste toutefois à essayer d'en apprécier la signification réelle.

II. — *Signification.*

Le problème se pose dans les mêmes termes que pour les Chambres économiques. Les Organismes décrits ci-dessus répondent-ils aux impératifs de la fonction de développement ; autrement dit, sont-ils représentatifs d'une part, et d'autre part.

l'organisation choisie offre-t-elle les garanties de technicité et de cohérence nécessaires ?

A - TECHNICITÉ ET COHÉRENCE.

1. — La première question qui vienne à l'esprit au terme de cette description de l'appareil destiné à associer les forces économiques à l'élaboration de la politique de développement, est la suivante : n'y a-t-il pas une contradiction évidente entre le but poursuivi et les moyens utilisés ? Autrement dit, la cohérence qui semble être la principale exigence de la politique d'expansion peut-elle se concilier avec la multitude et la diversité des organes consultatifs ?

En fait, la réponse à cette question dépend essentiellement des liens unissant l'ensemble de ces institutions.

Or, à cet égard, l'intégration de celles-ci dans un ensemble harmonieux paraît avoir été réalisée d'une manière assez satisfaisante. Ainsi, en France, les Commissions verticales sont-elles en communication constante avec les Commissions horizontales, chargées d'effectuer les premières synthèses, et avec le C.G.P., auquel revient la mission de construire le schéma global. En effet, l'ensemble des Commissions fonctionne sous l'égide du C.G.P. lequel assure les liaisons et rend les arbitrages selon le processus qui sera décrit plus loin.

Il en va de même en Belgique, à l'exception toutefois d'une des Commissions horizontales, la C.N.A.T., laquelle fonctionne hors du cadre du Bureau de Programmation. Cependant, le secrétaire général du Bureau de Programmation est invité aux séances de cette Commission nationale d'aménagement du territoire et la coordination entre les travaux de celle-ci et ceux des Commissions du Plan semble avoir été assurée de manière satisfaisante.

Des problèmes plus délicats se posent aux Pays-Bas où interviennent, non seulement les groupes de travail créés au sein de la Commission centrale du Plan, mais aussi des organismes paritaires reliés au S.E.R. Toutefois, la présence au sein de ces diverses institutions de membres du Bureau du Plan permet un minimum d'harmonisation.

2. — Ayant su éviter le risque de dispersion qu'elle comportait, cette organisation fort complexe et diversifiée de la participation des forces économiques présente de nombreux avantages techniques.

En effet, elle permet d'obtenir la collaboration aux différents niveaux des personnes les plus qualifiées, collaboration au niveau sectoriel des spécialistes, au sens étroit du terme, de l'Administration et des forces économiques, collaboration au niveau supérieur des dirigeants des grandes Confédérations et organisations professionnelles avec les planificateurs et les membres du Gouvernement.

Cette organisation, dont on voit immédiatement l'intérêt, tant sur le plan de l'information que sur celui de la coordination des décisions prises par l'Etat et le secteur privé, ne paraît nullement le monopole d'un type de planification. En effet, on oppose assez fréquemment l'élaboration des Plans français, basée justement sur cette collaboration des forces économiques, au processus néerlandais, fondé davantage sur l'emploi de méthodes techniques élaborées, à savoir l'utilisation d'un modèle économétrique. Or, en pratique, si la consultation des forces économiques ne revêt pas, aux Pays-Bas, un caractère aussi systématique qu'en France, elle y est néanmoins organisée d'une manière très complète. Ceci indique bien, si cela était encore à démontrer, qu'il y a dans cette participation un des éléments indispensables de la planification souple ; l'utilisation de modèles ne peut constituer qu'un « test de cohérence » auquel sont soumises les décisions projetées par les agents publics et privés de l'économie. Ce test ne peut jouer son rôle qu'au terme d'une confrontation de l'ensemble de ces agents.

Ces procédures spécifiques de la fonction de développement de l'Etat paraissent donc bien répondre aux impératifs techniques de celle-ci. Il reste à savoir si cela ne s'est pas fait aux dépens de la représentativité de ces organismes consultatifs.

B - REPRÉSENTATIVITÉ.

1. — La première question qui se pose est la suivante : toutes les organisations économiques sont-elles présentes dans ces organismes consultatifs ?

Dans les faits, la question ne se pose guère que pour les organisations syndicales : il apparaît en effet, à la lumière de l'expérience passée, que celles-ci ne sont pas toujours représentées à ce niveau (29).

Ainsi, jusqu'au IV^e Plan, la C.G.T., principale organisation syndicale française, ne fut pas invitée à participer aux travaux des Commissions de modernisation ; d'autre part, les représentants des autres confédérations, F.O. et C.F.T.C., n'avaient pas accès aux groupes de travail au sein desquels s'élaboraient en fait les décisions. Tenant compte des critiques effectuées par les syndicats, cette discrimination a été abandonnée en France.

Elle subsiste de manière encore plus accentuée en Belgique. En effet, ne sont consultées au stade des premières explorations, que les Commissions d'experts patronaux. Ces études préliminaires conditionnant largement l'élaboration du programme définitif, cette absence est évidemment lourde de conséquences.

D'autre part, le souci de faire des organismes du plan des

(29) V. A. BOCKEL, *opus. cit.* ; A. DARRICAU et W. FLANDIN, « La participation syndicale au plan », *Rev. d'Action populaire*, 1963, p. 59.

organismes essentiellement techniques, permettant de recueillir le maximum d'informations et de coordonner celles-ci, a conduit à surreprésenter soit les détenteurs des connaissances nécessaires pour analyser la situation économique, soit surtout les détenteurs du pouvoir de décision, c'est-à-dire essentiellement les fonctionnaires et les chefs d'entreprise. Sont victimes de cet état de choses les organisations de salariés et d'agriculteurs, lesquelles n'influent que faiblement sur le niveau et l'orientation des investissements.

Ainsi, en France, sur les 3140 personnes que réunissaient les Commissions et les Groupes de travail chargés de préparer le IV^e Plan, les syndicalistes n'occupaient-ils que 281 sièges et les agriculteurs 107, alors que 715 revenaient aux chefs d'entreprises, 562 aux représentants des organisations professionnelles, 781 aux fonctionnaires et 692 aux experts indépendants. La représentation des salariés a certes été plus que doublée pour la préparation du V^e Plan ; elle reste néanmoins très inférieure à celle dont disposent les entrepreneurs.

En fait, quels que soient les défauts et les insuffisances de cette représentation, elle semble incontestablement mieux adaptée aux exigences de la fonction de développement que la représentation de type parlementaire qui se retrouve au sein des Chambres économiques. En multipliant les contacts, ces procédures permettent, en fait, à la plupart des centres de décision essentiels de s'exprimer et d'influencer les choix qui seront finalement arrêtés. Il est vraisemblable que seule cette formule permette de concevoir une politique de développement globale dans un système fondé sur la décentralisation économique et dans lequel, par ailleurs, les organisations professionnelles n'ont pas atteint un degré de structuration tel que leurs dirigeants puissent toujours librement engager leurs mandants (29 bis).

Dans ce contexte, ce qui va donc importer, ce sera moins la proportionnalité de la représentation que l'étendue du dialogue et la possibilité qu'auront les principaux centres de décision de peser sur l'élaboration de la politique d'expansion.

2. — Or, à cet égard, l'organisation du travail au sein des différents organismes institués dans le cadre de la fonction de développement paraît bien mieux adaptée aux exigences de celle-ci que la procédure en honneur dans les Chambres économiques.

En effet, et bien que les méthodes de travail varient d'un pays à l'autre et même d'une Commission à l'autre, elles sont guidées par deux idées communes, l'absence totale de formalisme et la recherche de l'unanimité.

(29 bis) Il est significatif, par exemple, qu'en Grande-Bretagne, pays où la concertation n'avait, primitivement, été envisagée qu'au niveau le plus élevé (Conseil national de développement économique) on en soit venu à créer de nombreuses Commissions de développement économique à l'échelon des branches d'industrie.

Ainsi que le remarquent MM. Gournay et Viot (30), « l'institution de procédures rigides a toujours paru de nature à rebuter la plupart des participants ». Tenant compte de ce fait, l'organisation du travail au sein des Commissions, groupes de travail et autres formations décrites plus haut est, sauf exception (en particulier au niveau des organismes de supervision), extrêmement souple. Il existe à l'égard des règles de procédure une indifférence qui ne peut manquer de frapper le juriste et de faire naître en lui une certaine perplexité quant à la possibilité pour le droit de régir avec précision l'organisation du pouvoir économique.

A cet élément favorable, s'ajoute surtout le fait que la notion d'unanimité tend à se substituer, au sein de ce type d'organisme, aux conceptions traditionnelles de majorité et de minorité. En effet, à la procédure du vote se substitue celle du rapport qui doit représenter l'opinion moyenne de la formation et donc, en principe, résulter d'une conciliation entre les vues des différentes catégories représentées. Ce système paraît correspondre tout à fait à l'esprit de la fonction de développement.

3. — Dans les faits, toutefois, ces éléments favorables sont fréquemment annihilés, et ceci pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, et en vue d'obtenir que l'unanimité se fasse plus facilement autour d'un rapport commun, il est généralement prévu que les représentants des forces économiques siègent à titre personnel au sein de ces organismes consultatifs. N'engageant pas officiellement leurs organisations réciproques, ils ont ainsi plus de liberté d'esprit, plus de sérénité pourrait-on dire, et l'accord se réalise plus aisément. D'autre part, on en fait ainsi les avocats du plan auprès des groupements dont ils émanent. Cet argument a une valeur indéniable (31), mais il est à craindre qu'il ne traduise pas toujours la réalité.

On peut tout d'abord remarquer que faire siéger les représentants des forces économiques à titre personnel est une arme à double tranchant. Ceci facilite l'accord mais celui-ci risque d'être purement formel, les groupes ne s'étant pas engagés officiellement et d'une manière publique. Qui peut garantir que le dirigeant, au sortir de la salle de commission, n'abandonnera pas son attitude de « sage » pour reprendre la tête de ses troupes et manier la revendication avec une ardeur renouvelée ? D'autre part, il est certain, qu'en pratique, l'unanimité ne se fait pas toujours autour des rapports de commissions (cf. la préparation du v^e Plan notamment).

Une deuxième raison peut amener à contester l'aptitude des

(30) B. GOURNAY et P. VIOT, « *Les planificateurs et les décisions du plan* », p. 58, *art. cit.*

(31) V. FOURASTIÉ, *op. cit.*, p. 27.

organismes du Plan à dégager des orientations représentant les aspirations de l'ensemble des producteurs.

En effet, l'essentiel du travail des Commissions ou des groupes d'études est effectué par une très faible minorité par rapport à l'effectif global et, plus particulièrement encore, par un rapporteur. Celui-ci joue un rôle capital puisqu'il lui revient de réunir dans une synthèse l'ensemble des avis et des informations émanant des autres membres ; et cette synthèse se trouve ensuite fort peu remise en question. Or, le poste de rapporteur ne peut incomber qu'à un technicien fort averti, non seulement des problèmes de son secteur, mais aussi des techniques de prévision économique. Ce technicien doit, de plus, pouvoir se consacrer à temps complet à cette tâche. Il en résulte que ces fonctions reviennent essentiellement aux techniciens de l'administration, aux experts indépendants (en particulier aux Pays-Bas) et aux « fonctionnaires » des organisations patronales. Par contre, on ne comptait, par exemple pour l'élaboration du IV^e Plan français, aucun rapporteur appartenant aux syndicats ouvriers.

Ici, d'une manière certaine, les exigences techniques inhérentes à la préparation du Plan sont entrées en conflit avec la nécessité d'associer toutes les forces économiques. En effet, si l'on excepte les organisations néerlandaises et surtout les syndicats allemands, lesquels financent un véritable institut privé de recherche économique, les centrales ouvrières des autres pays paraissent fort peu préparées à participer efficacement au travail des Commissions.

Les documents statistiques et les données techniques sur la base desquels s'engage la discussion émanent presque uniquement des organisations professionnelles et de l'administration. D'autre part, et bien qu'un effort soit fait en France et en Belgique pour préparer les représentants syndicaux à intervenir de manière plus efficace, il est certain que ceux-ci se bornaient souvent à exposer leurs revendications à des partenaires qui, parlant un autre langage, celui des impératifs techniques, ne voulaient ou ne pouvaient les entendre.

Ainsi, au sein de ces organismes consultatifs spécifiques de la fonction de développement, il semble bien que les impératifs techniques de celle-ci l'aient nettement emporté sur l'exigence de représentativité. Les institutions consultatives du plan sont beaucoup plus un lieu de rencontre entre techniciens du secteur public et techniciens du secteur privé, qu'une table ronde autour de laquelle collaboreraient effectivement représentants de l'Etat et représentants du patronat et des travailleurs (31 bis).

Les conséquences de cet état de choses sont considérables.

Du côté du patronat, cela semble indiquer qu'à l'ère des patrons

(31 bis) V. A. HAURIU, Cours de droit de Paris, doctorat 1962-1963, pp. 283 et ss., « *La collusion des technocrates publics et des technocrates privés* ».

ait succédé l'ère des « managers », et même, des fonctionnaires des organisations patronales (32).

Du côté des syndicats, cela signifie qu'ils ne peuvent participer pleinement aux institutions du plan qu'en s'y présentant en tant que techniciens, (avec les moyens matériels que cela implique). Or, cette condition ne paraît nullement remplie, pour l'instant tout au moins, dans la plupart des pays envisagés.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, de constater les réticences de nombreux syndicats à s'engager par le biais des organismes du Plan (33).

*
* *

En résumé, ce qui paraît le mieux caractériser la collaboration des forces économiques à la fonction de développement de l'Etat est cet aménagement institutionnel très complet, parfois systématique, de la participation des producteurs. Toutefois, il serait inexact de réduire à cela leur intervention. Celle-ci continue à s'exercer en partie par le biais des pressions de type traditionnel.

Cela est vrai, évidemment, pour l'Allemagne occidentale où, bien qu'il n'existe, pour ainsi dire, aucune association institutionnalisée des groupes à l'élaboration de la politique de développement, l'influence des différents intérêts sur celle-ci est néanmoins fort importante qu'elle s'exerce au sein des Ministères (34) ou, comme nous l'avons vu, des commissions parlementaires. Par ailleurs, il reste largement exact que, dans ce pays, nombreuses sont les décisions de politique économique arrêtées « dans un secret rigoureux, par contact étroit entre l'administration et les chefs d'une industrie très concentrée » (35).

Cela est vrai, également, dans les autres pays, dans la mesure où la participation officielle qui leur est proposée n'apporte pas aux groupes les satisfactions qu'ils en attendent. C'est le cas, en particulier, des organisations de salariés, lesquelles se plaignent de leur peu d'influence au cours de l'élaboration des programmes d'expansion et tendent, en contrepartie, à mettre à nouveau l'accent sur le droit de contestation (36).

(32) F. BLOCH-LAINÉ, « Pouvoir économique et démocratie », *art. cit.*

(33) Ainsi que le note, de manière très significative, le rapporteur italien, au cours du séminaire syndical international de l'O.C.D.E. ; « Le degré de maturité et le niveau culturel des dirigeants syndicaux qui ne sont pas toujours capables de s'acquitter des tâches nouvelles qui leur incombent » est à mettre parmi les trois causes essentielles de la réticence des organisations italiennes. *opus. cit.*, p. 21.

(34) H. SCHNEIDER, « Les groupes de pression », *art. cit.*

(35) H. BARTOLI, « La rationalité des décisions de politique économique » *art. cit.*

(36) Est significative, à cet égard, l'attitude des organisations agricoles au cours de la préparation du V^e Plan. Le Gouvernement ne tenant pas suffisamment compte de leurs vœux, tous leurs représentants ont quitté la commission de l'agriculture. Tout s'est passé comme si, déçus de ne pas recevoir les fruits

Cette attitude peut s'expliquer dans la mesure où la participation effective des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement s'effectue au niveau des organismes techniques, au sein desquels les syndicats ont peu de poids, beaucoup plus qu'à celui des Chambres économiques dont la représentativité est bien moins discutée.

Section II. — L'influence des forces économiques sur l'élaboration de la politique de développement.

Celle-ci est évidemment fonction du rôle que jouent effectivement les institutions qui viennent d'être décrites. Toutefois, si l'on entend mesurer exactement la portée que revêt l'association des groupes à la fonction de développement, il convient également de se pencher sur la signification des procédures dégagées et, notamment, sur le problème de savoir ce qu'en attendent réellement et les pouvoirs publics et les différentes catégories de producteurs privés.

§ 1. — Description de l'intervention des forces économiques dans l'élaboration de la politique de développement.

Nous nous limiterons ici à l'analyse de l'intervention des forces économiques telle qu'elle s'exerce dans le cadre institutionnel qui vient d'être tracé.

Il est, certes, indéniable que les groupes n'agissent pas uniquement par le biais de ces institutions consultatives pour influencer les décisions de l'Etat. Ceci est même la règle en Allemagne Fédérale ; mais, les techniques utilisées alors ne paraissent nullement caractéristiques de la fonction de développement.

Cette précision effectuée, il n'en reste pas moins fort délicat de dresser un tableau d'ensemble illustrant le rôle qui revient aux différentes institutions auxquelles participent les intérêts économiques.

On ne trouve entre les procédures instituées dans les pays européens qu'une seule ressemblance : la décision, au sens juridique du terme, reste le monopole du pouvoir politique. Même des organes dont l'existence est consacrée par la Constitution, tels que les Conseils économiques français et italien, ne peuvent fournir que des avis ; ils n'ont, en aucun cas, le pouvoir de trancher.

Mais, ceci mis à part, il est certain que les Chambres économiques, aussi bien que les organismes du plan, interviennent

de leur participation, ils entendaient, en franchissant le seuil du local de la commission, marquer symboliquement qu'ils renonçaient à la collaboration pour se réfugier dans la contestation. V. *Le Monde*, 29 juillet 1965.

selon des modalités qui diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Cette constatation vaut aussi bien pour la préparation des programmes globaux d'expansion que pour celle des autres interventions de politique économique à moyen terme.

I. — *La participation des forces économiques à l'élaboration des programmes globaux d'expansion.*

A - PARTICIPATION AU CHOIX DES GRANDES OPTIONS.

C'est à ce stade, nous l'avons vu, que les considérations politiques interviennent le plus dans l'élaboration de la politique de développement. Le fait que les forces économiques soient ou non associées à ce choix est, dès lors, lourd de signification.

Dans deux des six pays, l'Italie et les Pays-Bas, les intérêts économiques n'interviennent nullement dans cette phase de la procédure. En Italie, les options qui ont guidé l'élaboration du premier programme ont été arrêtées directement par le pouvoir politique. De même, en Hollande, c'est uniquement entre le Bureau du Plan et le Gouvernement que s'arrête la décision.

Il en va fort différemment en France et en Belgique.

1. — En France, interviennent aussi bien les Commissions du Plan que le Conseil économique et social ; mais ceci, à vrai dire, n'est que très récent.

En effet, et pour la première fois au cours de la préparation du v^e Plan, les Commissions de modernisation ont été consultées au sujet des hypothèses retenues par le Commissariat au Plan au terme de ses premières études techniques. Un questionnaire leur a été adressé leur demandant quelles conséquences auraient, dans leur secteur d'activité, les différentes options envisagées. Toutefois, les Commissions n'ont eu qu'un délai très bref pour rendre leurs réponses et l'influence de celles-ci sur les conclusions des planificateurs semble avoir été assez faible.

Le C.E.S. est également consulté à ce stade, mais seulement après que les choix essentiels aient été effectués par le Gouvernement. Déjà, pour la préparation du iv^e Plan, le C.E.S., ou plus exactement sa section des Investissements et du Plan, était intervenu. Celle-ci avait fourni un avis sur les hypothèses retenues, après en avoir discuté avec les fonctionnaires de la rue de Martignac. Avec le v^e Plan, c'est l'Assemblée générale du Conseil qui eut à se prononcer ; mais l'avis qu'elle vota le 28 octobre 1964, reprenait largement les conclusions de sa section des investissements et du plan qui, là encore, joua un rôle prépondérant. Mais quelle fut la portée réelle de cette intervention du Conseil économique ?

Il est certain, tout d'abord, qu'au départ celle-ci se voyait réduite du fait que le C.E.S., de la même façon que le Parlement,

n'avait pas à choisir entre plusieurs schémas cohérents de développement mais à donner son avis sur les options arrêtées par le Gouvernement. Toutefois, alors que les Chambres ne pouvaient en fait qu'approuver ou rejeter le rapport qui leur était soumis, le C.E.S. a pu, dans l'avis qu'il rendit, motiver sa position et nuancer son attitude. Ainsi, tout en se déclarant plutôt favorable au schéma du Commissariat, il exprimait le désir de le voir modifié sur un certain nombre de points.

Cette possibilité lui a permis d'influencer le Gouvernement mieux que ne l'a fait le Parlement et, si les grandes lignes du rapport gouvernemental sont restées inchangées, celui-ci a été en partie remanié ou complété en tenant compte des vœux du Conseil économique.

2. — En Belgique, les forces économiques semblent avoir influencé encore davantage le choix des grandes options qui ont guidé l'élaboration du premier programme.

En effet, c'est, pour une large part, au sein du Comité national d'expansion que les ministres « économiques » et les dirigeants des principales organisations patronales et syndicales ont choisi, de concert, entre les 3 hypothèses de croissance qu'avait préparé le Bureau de Programmation. Juridiquement, ce Comité n'était que consulté ; en pratique, son influence a été déterminante.

Ainsi, en Belgique, nous voyons une institution représentant les forces économiques intervenir de façon décisive alors que le Parlement était tenu à l'écart de cette étape capitale de la procédure. Cette conclusion, qui rejoint en partie ce que nous avons constaté en France, semble bien indiquer qu'à l'heure même des choix politiques, le Gouvernement tend à dialoguer beaucoup plus avec les organes de la démocratie économique qu'avec le Parlement, organe-type de la démocratie politique. Ceci est encore plus net dans la phase suivante du processus d'élaboration des plans d'expansion.

B - PARTICIPATION A L'ÉLABORATION DÉTAILLÉE.

Celle-ci varie d'un pays à l'autre mais, si l'on excepte les Pays-Bas où le plan est préparé selon une procédure que l'on peut qualifier de « technocratique », le rôle attribué aux forces économiques revêt partout une importance considérable que ce soit en France et en Belgique, pays ayant adopté un système très proche, ou en Italie.

1) *Les procédures françaises et belges.*

Il semble préférable, pour plus de clarté, d'analyser d'abord l'intervention des forces économiques dans le cadre de la plani-

fication française, intervention à la fois mieux connue (36 bis) et surtout s'effectuant selon des procédures mieux établies, et ensuite d'exposer en quoi diffèrent les méthodes utilisées pour l'élaboration détaillée du premier programme belge.

En ce qui concerne le travail des Commissions de modernisation françaises une première remarque doit être effectuée : celles-ci vont être liées, au départ, par les grandes options arrêtées au terme de la première étape de la procédure, options qui guident les directives que leur adresse le Commissariat.

A partir de ces choix initiaux, il est alors demandé aux *Commissions verticales*, et donc aux représentants des producteurs, de préciser quels sont les possibilités et surtout les moyens de réaliser ces grands objectifs à l'intérieur de chaque branche d'activité. Pour cela, elles se livrent, secteur par secteur, à une étude des conditions de croissance, des débouchés, des moyens de production nécessaires (main d'œuvre, matières premières, etc...), du financement des investissements indispensables, de la localisation souhaitable des entreprises nouvelles et des réformes de structure à envisager.

Ces études sont effectuées surtout par les groupes de travail rattachés aux commissions, à partir des renseignements que fournissent les producteurs de la branche considérée soit directement (enquêtes), soit par l'intermédiaire de leurs représentants dans les organismes du plan.

La nécessité d'assurer la cohérence des différentes prévisions va alors entraîner un premier arbitrage de la part de la Commission elle-même et surtout, de son rapporteur. Celui-ci reste, par ailleurs, en contact avec les techniciens du Commissariat et, surtout, avec les Commissions voisines. Ceci permet déjà d'éviter que se manifestent des incompatibilités trop grandes entre les objectifs des différentes branches.

Les *Commissions horizontales* regroupent alors les informations fournies par les Commissions sectorielles et vérifient si celles-ci assurent bien les équilibres généraux, emploi, balance extérieure, épargne-investissements, etc... Si cela n'est pas, le rétablissement de ces équilibres va être recherché alors au moyen de discussions et de négociations entre les différentes commissions et les planificateurs.

Après que soit intervenue une série d'arbitrages de la part du Gouvernement, arbitrages destinés à fixer le montant et l'orientation des investissements publics correspondant, notamment, aux équipements collectifs, il ne reste plus alors aux commissions qu'à rédiger leurs rapports définitifs. Ces rapports

(36 bis) Il est vraisemblable que, dans le cadre de la préparation du VI^e Plan, cette procédure soit quelque peu assouplie, notamment dans le sens d'un accroissement de la liberté laissée aux différentes Commissions. *Le Monde*, 14 déc. 1968.

sont remis au Commissariat auquel appartient seul la responsabilité d'élaborer la synthèse finale.

La procédure mise au point pour faire participer les représentants des groupes à l'élaboration du premier programme belge ne diffère que sur deux points de celle qui vient d'être exposée.

Tout d'abord, les commissions sectorielles interviennent, pour la première fois, seulement pour donner leur avis sur un « modèle d'interdépendance » qu'a préalablement calculé le Bureau de Programmation sur la base de l'hypothèse retenue par le Gouvernement et le Comité national d'expansion, modèle qui propose, pour 21 branches économiques, un équilibre des emplois et des ressources.

D'autre part, les études sectorielles se décomposent en deux phases successives. La première consiste en discussions menées par les commissions et groupes de travail composés uniquement d'experts et d'employeurs ; ces discussions entraînent une première révision des propositions des planificateurs, notamment en ce qui concerne les objectifs de production. La seconde phase de la négociation se déroule, postérieurement, devant les organismes professionnels paritaires.

Il apparaît finalement qu'en Belgique aussi bien qu'en France, les forces économiques se trouvent associées à toutes les étapes du processus d'élaboration détaillée du plan. Leur influence prédomine certes au niveau des travaux sectoriels (tout au moins pour les secteurs que l'Etat ne contrôle pas). En effet, c'est surtout à partir des informations émanant des producteurs privés, des intentions de ceux-ci, que les objectifs sectoriels sont arrêtés. Mais cette influence va plus loin puisque les forces économiques, par leur présence au sein des Commissions horizontales, participent aux arbitrages que nécessite le maintien des équilibres fondamentaux ; elles influent ainsi sur la confection de la synthèse définitive. Toutefois, la responsabilité de celle-ci reste le monopole des techniciens du plan. C'est d'ailleurs en cela que la participation des forces économiques à l'élaboration du premier plan italien a différé le plus des procédures belges et françaises.

2) *La procédure italienne.*

La procédure d'élaboration du premier programme italien s'est caractérisée par sa simplicité et son empirisme. En effet, l'essentiel de la tâche est revenu à la Commission pour la programmation laquelle, sur la base des options arrêtées par le Gouvernement, a élaboré le projet de programme en collaboration avec les techniciens du Ministère du Budget.

Certes, des consultations ont eu lieu au sujet de certains problèmes ou de certains secteurs bien délimités. Des réunions dites « triangulaires » ont été organisées, généralement sous l'égide

de membres de la Commission, réunions qui rassemblaient représentants de l'Etat et des principales organisations professionnelles et syndicales. Ces consultations ont, sans nul doute, influencé les travaux de la Commission (dans une mesure assez difficile à déterminer, il faut l'avouer). Mais, elles ont conservé un caractère très improvisé et occasionnel et donc, n'ont pas permis aux représentants des groupes qui y étaient invités de suivre en détail la préparation du plan.

C'est donc sur la Commission qu'a surtout reposé celle-ci. Or, cet organe, par sa composition, se rapproche beaucoup plus, nous l'avons souligné, des Commissions de modernisation françaises ou du Comité d'expansion belge que d'institutions telles que le Commissariat au Plan. La participation des forces économiques à l'élaboration du premier programme d'expansion a donc été encore plus intense en Italie que dans les autres pays puisque l'avant-projet de programme fut, pour l'essentiel, préparé par un organisme où elles sont fortement représentées.

Dans l'avenir, cependant, ce schéma sera sensiblement modifié. Ainsi que cela a été mentionné, la Loi du 27 février 1967 charge, en effet, l'organe « technique » du Plan, le Secrétariat, « de veiller à la préparation du programme ». Par ailleurs, cette loi ne mentionnant nullement la Commission pour la programmation, il n'est guère douteux que, désormais, l'élaboration de la synthèse du Plan n'incombe qu'au seul Secrétariat du Plan. Par contre, le rôle des agents économiques devrait considérablement se développer à d'autres niveaux. Ainsi, bien que les Italiens n'envisagent nullement la mise en place de commissions consultatives fonctionnant au niveau des branches, ils ont entrepris de multiplier les contacts non institutionnalisés entre l'Administration du Plan et les producteurs des différents secteurs économiques. Bien plus encore que la concertation au sommet, laquelle pose, nous l'avons vu, de redoutables problèmes sur le plan de la représentativité, cette concertation à la base paraît de nature à renforcer l'emprise des agents économiques sur l'élaboration détaillée du Plan.

En résumé, l'association des forces économiques semble particulièrement étroite à ce stade de la procédure et leur influence pourra donc s'y faire sentir dans les meilleures conditions. Or, et cela est significatif, c'est, avec le choix des grandes options, la phase essentielle du processus d'élaboration du plan puisqu'ensuite, nous l'avons vu, il devient difficile de remanier profondément le projet ainsi établi.

C - LES CONSULTATIONS FINALES.

Bien que les forces économiques soient encore consultées à ce stade, leur intervention ne peut ici avoir qu'une portée plus

réduite. Les diverses raisons déjà exposées et, en particulier, les difficultés que l'on rencontre pour remettre en cause la *synthèse globale* une fois que celle-ci a revêtu une forme *élaborée*, empêchent les organismes représentatifs des forces économiques, intervenant à ce stade, de la modifier profondément. Ce phénomène touche aussi bien les « Chambres d'expansion » que les Chambres économiques à compétence générale.

1. — Sont, tout d'abord, consultés les organismes de supervision créés dans le cadre de la planification économique.

C'est même seulement à ce moment qu'intervient la Commission centrale du plan néerlandaise, c'est-à-dire, alors que l'ébauche du plan est considérablement avancée et qu'il ne reste plus au Comité économique interministériel qu'à l'approuver définitivement. Toutefois, dans ce cas bien précis, les remarques de la Commission semblent influencer d'une manière sensible le rapport que transmet ensuite le Bureau du Plan au Gouvernement (37).

Le Comité national d'expansion belge intervient également à ce stade, à la fois pour donner « son avis sur le plan d'investissements publics » et formuler des « recommandations en ce qui concerne les investissements privés » (art. 2, arrêté 25 nov. 1960). Là encore, cette intervention ne paraît pas sans influence sur le projet définitif.

Au contraire, l'avis que fournit le Conseil supérieur du Plan français semble être de pure forme, cet organisme faisant, en fait, double emploi (38) avec le Conseil économique dont l'intervention revêt beaucoup plus d'importance.

2. — Si le C.E.S. français est ici consulté pour la seconde fois, c'est, au contraire, pour le C.N.E.L. italien et les deux Conseils belges la seule occasion de fournir un avis sur les orientations projetées.

Cette consultation des Chambres économiques à compétence générale semble n'avoir, toutefois, qu'une influence limitée sur le contenu de la décision finale. A ceci, plusieurs explications peuvent être apportées en dehors du fait déjà signalé qu'une intervention se produisant au stade terminal ne peut être suivie que d'effets limités (39).

(37) J. TINBERGEN, « *La planification aux Pays-Bas* », *opus. cit.*, p. 51.

(38) A tel point que le Conseil supérieur du Plan ou son prédécesseur de 1946 n'ont joué qu'un rôle à éclipses dans la préparation des programmes d'expansion français.

(39) Ceci a été particulièrement net en Belgique. Les Conseils belges (C.C.E. et C.N.T.) n'ont été consultés qu'une fois le projet de programme publié sous forme de document parlementaire. Ainsi que le souligne l'avis du C.C.E. (point 2) « la meilleure méthode de consultation serait de communiquer les projets du Gouvernement aux Conseils afin que ceux-ci puissent exprimer les opinions de leurs membres avant que le débat ne soit porté devant l'opinion publique. Le Gouvernement pourrait alors prendre ses décisions en connais-

La première tient aux délais trop brefs qui sont impartis aux Conseils pour formuler leurs avis. Le Conseil italien, par exemple, a disposé de 30 jours pour examiner le programme. Aussi, a-t-il revendiqué pour l'avenir un délai plus long (40). Des souhaits identiques ont été formulés par les Conseils belges et français. Toutefois, prolonger ce délai, outre mesure, serait alourdir encore une procédure qui déjà s'étend sur plus d'une année. Conscients de ce fait, les différents Conseils insistent surtout pour être associés plus étroitement aux travaux préparatoires, ce qui, évidemment, rendrait leur intervention plus efficace.

La deuxième explication qui puisse être donnée de la faible influence des Chambres économiques tient à ce que celles-ci sont des organes où le caractère représentatif l'emporte généralement sur le caractère technique. Dans cette mesure, l'avis fourni doit exprimer l'opinion, sinon unanime, tout au moins largement majoritaire de l'ensemble des organisations en faisant partie. Ceci est la conséquence logique de cette sorte de fédéralisme économique dans lequel s'inscrivent les Conseils. Or, pour cela, ainsi que le souligne M. G. Mathieu à propos de l'avis qu'émit le C.E.S. sur le v^e Plan, « le rapporteur cherche à glaner des voix, y compris auprès des groupes sociaux ou professionnels dont les points de vue sont divergents sinon contradictoires. Il édulcore ainsi successivement son avis initial jusqu'à lui donner, dans les cas extrêmes, un contenu ambigu » (41). Ainsi, une des exigences de la fonction de développement est bien respectée. Le plan ne soulève pas d'oppositions résolues (l'avis sur le v^e Plan fut adopté par 116 voix contre une et 68 abstentions). Il en fut de même en Italie et, plus encore, en Belgique. Mais ceci se fait aux dépens de la seconde exigence de la politique de développement globale, la cohérence. Le respect des équilibres fondamentaux n'est plus assuré, les objectifs assignés à la politique d'expansion sont souvent contradictoires : les planificateurs ont alors beau jeu de repousser l'avis qui leur est fourni, au nom de la rationalité indispensable à toute intervention globale en faveur de la croissance.

Dans ces conditions, l'influence des Chambres économiques va être assez réduite et, dans une certaine mesure, on ne va leur demander que de ne pas manifester une opposition catégorique. Ceci a été illustré, d'une manière fort nette, avec les efforts du Gouvernement français pour obtenir une modification du projet d'avis (Rapport Chardonneret) présenté au C.E.S., rapport fort

sant au préalable les avis confrontés des délégués des organisations représentatives ».

(40) Satisfaction semble, d'ailleurs, devoir lui être donnée puisqu'au cours des débats de ratification du programme italien, il a été entendu qu'à l'avenir le C.N.E.L. disposera de deux mois pour fournir son avis.

(41) *Le Monde*, du 2 octobre 1965.

critique pour le v^e Plan. Cette opposition vaincue, au prix de concessions assez minimes d'ailleurs, le Gouvernement s'est fort bien accommodé de l'avis mitigé du C.E.S., avis dont la portée était d'ailleurs réduite par ses contradictions internes (v. ci-dessus).

Au terme de cette analyse, une conclusion semble donc s'imposer : les modalités de la participation des agents économiques à l'élaboration du Plan ne peuvent s'expliquer que par référence aux exigences profondes de la planification, exigences de technicité et de cohérence, d'une part, et, d'autre part, nécessité de voir les objectifs de croissance acceptés par toutes les forces économiques dont il dépend qu'ils soient ou non atteints.

En effet, il est frappant de constater que les organismes ayant le plus d'influence sur l'élaboration du Plan sont les différentes commissions consultatives créées spécialement pour cette tâche. Or, ce sont précisément les institutions où le caractère technique l'emporte. Ce sont également celles où la représentation des producteurs est aménagée selon les procédés qui paraissent le mieux convenir à la concertation, c'est-à-dire, ainsi que nous l'avons déjà souligné, selon des procédés quelque peu calqués sur le modèle de la démocratie directe. Au contraire, les Chambres économiques à compétence générale et, même, les « Chambres d'expansion », organismes moins bien armés sur le plan technique et dans lesquels la représentativité est conçue selon le modèle parlementaire, ont une influence plus faible, bien que celle-ci varie sensiblement selon les pays (42).

Or, ces organismes spécifiques du Plan dont le rôle apparaît prédominant étant, dans les faits, et pour de multiples raisons, dominés par les techniciens du secteur privé, ceux-ci vont apparaître comme les principaux porte-paroles des forces économiques dans la discussion qui s'instaure entre celles-ci et les pouvoirs publics. Avant de voir quelle est la portée exacte de ce phénomène une question nouvelle se pose alors : est-il lié uniquement à la planification globale de l'économie ou le retrouve-t-on à propos de l'élaboration des interventions isolées en faveur de la croissance ?

II. — *L'association des forces économiques à la définition des interventions isolées en faveur de la croissance.*

Il est concevable, à priori, que ces interventions, non soumises au « contrôle de cohérence » qui marque l'élaboration des programmes globaux, se prêtent davantage aux pressions traditionnelles des groupes économiques. Autrement dit, la décision serait

(42) Elle est, nous l'avons vu, plus importante en France et en Belgique que dans les autres pays. Le C.E.S. et surtout le Comité national d'expansion sont en effet associés au choix des options, ce qui est essentiel.

ici le fruit, non plus d'un dialogue entre techniciens du plan et techniciens du secteur privé, mais d'une négociation entre responsables politiques et dirigeants des forces économiques défendant des intérêts bien précis.

Ceci explique qu'en ce domaine les conclusions soient plus nuancées.

A - Elles varient, en premier lieu, selon les *types d'interventions envisagées*. Quelques exemples le démontrent amplement.

1. — Il est certain, tout d'abord, que dans les secteurs dont il est responsable (infrastructures, etc...) et où son action présente des répercussions politiques importantes, le gouvernement consulte volontiers les organismes véritablement représentatifs des intérêts économiques puisque c'est là, finalement, un des moyens de consulter l'opinion publique (42 bis).

2. — Il en va de même pour les actions qui nécessitent la collaboration active de *toutes* les forces économiques.

Ceci est très net pour la politique des revenus. Il est notable que dans la plupart des pays où, pour des motifs de rationalité économique, l'instauration de celle-ci avait été projetée (France, Italie), l'hostilité de certaines des grandes organisations économiques a paralysé ces tentatives.

Aux Pays-Bas même, alors que la politique des salaires s'y présentait sous une forme assez autoritaire, il est peu d'exemples à propos desquels le gouvernement ait agi sans l'accord unanime des représentants des salariés et des employeurs. En effet, bien que la Fondation du Travail, organisme paritaire et parfaitement représentatif ne pût que *proposer* les accroissements de salaires qu'elle jugeait souhaitables, ses propositions étaient généralement acceptées par le Collège des Médiateurs et le Gouvernement.

Depuis 1962, c'est d'ailleurs à la Fondation du Travail qu'il revient, sur la base du rapport du Conseil économique fixant la marge d'augmentation des salaires compatible avec le maintien d'une croissance satisfaisante, d'approuver les accords passés entre syndicats et organisations patronales. Le Collège des Médiateurs n'intervient plus qu'en cas de désaccord au sein de la Fondation.

3. — Par contre, le phénomène de « technocratisation » (43) qui domine l'association des forces économiques à l'élaboration des plans globaux se retrouve à propos d'autres interventions isolées. C'est le cas, notamment, des actions sectorielles entreprises dans les branches échappant au contrôle de l'Etat et

(42 bis) V. B. CHENOT, « *Droit public économique* », Cours I.E.P., Paris, 1957-1958.

(43) Pris ici dans le sens de dialogue entre techniciens de l'Etat et techniciens du secteur privé.

dans lesquelles celui-ci se trouve en face d'interlocuteurs bien organisés.

Un exemple intéressant permet d'illustrer cette remarque. Il s'agit du plan professionnel de la sidérurgie arrêté, en 1966, entre la Chambre patronale de la sidérurgie et le Gouvernement français. Ce plan qui accordait 3 milliards de francs à la sidérurgie pour rationaliser sa production, a été, en fait, préparé par les techniciens de la Chambre patronale et négocié avec le Ministère des Finances. Les autres forces économiques intéressées par ce plan, en particulier les syndicats, ne semblent avoir eu qu'une part très réduite dans la décision (44).

B - Adoptant des formes très diverses selon le type d'intervention envisagé, la collaboration des forces économiques varie également selon les pays et, en particulier, selon que, dans ceux-ci, la recherche de l'expansion est organisée ou non autour d'un programme d'ensemble.

En effet, lorsque existe un plan global de développement adopté selon le processus décrit plus haut, les orientations de celui-ci s'imposent, en principe, à toutes les autres décisions prises dans le domaine de la croissance. Au contraire, dans les pays dépourvus de plan, les interventions des pouvoirs publics, bien que se réclamant elles aussi de la rationalité économique, peuvent dans les faits la violer de façon beaucoup plus inaperçue. Donc, les pressions des groupes (entendues au sens traditionnel du terme) ont davantage de chances d'être couronnées de succès. Tout au moins devrait-il en être ainsi en pure logique. Nous n'avons pas la naïveté de croire que cela soit toujours le cas mais, néanmoins, ce fait n'est pas sans influence.

C - Une réponse fort nuancée doit donc être apportée à la question de savoir selon quel processus sont élaborées les décisions « isolées » de politique économique à long terme.

Malgré cela, il semble que, là aussi, se manifeste une tendance assez nette en faveur d'un accroissement de l'influence des « techniciens » du secteur privé aux dépens des « représentants » des intérêts.

Il est significatif, par exemple, que parmi les Chambres économiques des six pays, ce soit le S.E.R. néerlandais qui ait le plus d'influence sur l'élaboration des diverses décisions de politique économique. Consulté d'une manière quasi-automatique par le Gouvernement, ses avis et rapports fréquemment adoptés à l'unanimité, constituent un des éléments essentiels de la prise de décision. Or, précisément, c'est parmi les Chambres économiques celle qui fait la plus large part aux techniciens.

De nombreux autres exemples pourraient illustrer ce phéno-

(44) V. *Le Monde*, 24 mai 1966 et 7 août 1966.

mène qui est particulièrement net en France et en Belgique (45), mais que l'on retrouve même en Allemagne, pays dépourvu de plan global d'expansion, mais dans lequel, cependant (en partie, en raison de l'extrême concentration des entreprises), les décisions sont fréquemment arrêtées entre les techniciens des Ministères et ceux des grandes firmes.

Cette « technocratisation » de la participation des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement, très accentuée par la planification globale de l'économie, s'étend donc de plus en plus à l'ensemble des interventions en faveur de la croissance. Il reste à savoir quelle est la portée exacte de cette tendance.

§ 2. — *Signification de la collaboration des forces économiques.*

En résumé, l'élaboration de la politique de développement apparaît donc, pour une large part, comme le fruit d'un dialogue entre techniciens publics et techniciens privés.

Or, par techniciens privés, il faut surtout entendre, nous l'avons vu (46), les « entrepreneurs » (47) et les spécialistes des organisations professionnelles. Les syndicats et les autres groupements à vocation économique sont encore insuffisamment adaptés à ce rôle, tout au moins en règle générale. Les conséquences de cet état de choses paraissent essentielles mais, avant de les exposer, il semble nécessaire d'en souligner les raisons profondes.

I. — *Les buts assignés à la consultation des intérêts économiques : raisons profondes de la « technocratisation » de celle-ci.*

De la participation des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement sont attendues, essentiellement, deux choses : une amélioration de l'information des agents économiques sur l'avenir (et l'on en reste là lorsqu'on se borne à l'établissement de simples prévisions) et la conclusion d'un

(45) V. par exemple, l'étude de la décision de créer un complexe sidérurgique sur le littoral belge, publiée dans « *La Décision politique en Belgique* », *opus. cit.*, p. 287.

(46) V. *supra*.

(47) Il convient de distinguer ceux-ci des propriétaires des moyens de production. Les deux notions se confondent encore assez souvent ; mais, celle d'entrepreneur impliquant surtout la direction de l'activité d'une firme, d'une part, tous les propriétaires ne sont pas entrepreneurs et, d'autre part, les cadres supérieurs prennent de plus en plus rang parmi ceux-ci.

contrat de développement, seule forme de politique globale d'expansion compatible avec le régime économique occidental.

A - LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE INFORMATION.

1. — Les forces économiques consultées par les pouvoirs publics vont informer ceux-ci, principalement en leur faisant connaître leurs projets lorsque ceux-ci sont susceptibles d'influencer l'expansion nationale. C'est dans ce sens qu'est généralement conçue l'information dans le cadre de la planification. L'Etat et les producteurs privés confrontent leurs intentions et leurs prévisions : le plan devient, selon la formule fréquemment utilisée, une étude de marché à l'échelon national.

Or, quels sont, dans le secteur privé, ceux qui détiennent ces informations ? Ce sont, essentiellement, les « entrepreneurs », lesquels disposent à la fois des connaissances techniques leur permettant d'apprécier l'avenir de leur branche et du pouvoir de décision en matière de production, d'investissements, donc de la possibilité d'informer leurs interlocuteurs sur leurs propres intentions.

Les représentants des autres forces économiques, par contre, ne peuvent guère donner d'informations substantielles. En particulier, que peuvent apporter les organisations de salariés si celles-ci ne disposent pas, à l'instar des syndicats allemands, d'organismes d'études et de prévision ? Ce pourrait être, principalement, des renseignements sur les problèmes de l'emploi, mais ceux-ci émanent surtout des services officiels.

Toutefois, cela ne veut nullement dire que les syndicats n'aient aucune information à offrir aux planificateurs ; mais celle-ci est d'une nature différente et se place, en fait, à mi-chemin de l'information « technique » et de la revendication.

2. — En effet, les organisations de salariés interviennent, essentiellement, pour exprimer leurs désirs dans le domaine des conditions de travail, des équipements collectifs, etc... Il en va de même d'ailleurs, des représentants des firmes, lesquels sollicitent soit l'aide financière de l'Etat, soit la mise en place par celui-ci des infrastructures nécessaires. Mais, alors que ces derniers se trouvent en position de force pour négocier avec les représentants de l'Etat puisqu'ils disposent d'atouts importants, il en va différemment, semble-t-il, pour les autres forces économiques.

B - LA NÉGOCIATION DU CONTRAT DE DÉVELOPPEMENT.

De cette négociation, tout d'abord, sont exclus presque totalement certains groupements économiques tels que les associa-

tions de consommateurs, lesquelles n'ont évidemment aucun moyen de pression (48).

Quant aux autres forces économiques, leur influence va dépendre de la politique de développement mise en œuvre.

Si cette politique reste purement quantitative, c'est-à-dire ne vise que des objectifs de production en volume, « la participation des syndicats à la programmation économique nationale n'entraîne pas pour eux beaucoup de servitudes puisque les problèmes de revenus en sont exclus. En effet, le poids essentiel de la réalisation des objectifs physiques du plan repose sur les entreprises et les administrations, en ce sens que c'est surtout chez elles que d'importants changements de comportement risquent d'être nécessaires, à la différence des syndicats qui n'exercent pas de responsabilités d'entrepreneurs et seront donc moins affectés par les inflexions que le plan cherchera à donner à la structure de la production » (49). Cette conclusion, tirée au cours du Séminaire syndical international organisé par l'O.C.D.E. sur le problème de la programmation économique, semble fort bien résumer la question.

En effet, dans le cadre d'une planification uniquement quantitative, ce sont essentiellement les entrepreneurs qui sont concernés car d'eux dépendent les décisions d'investir, de décentraliser leur activité ou, éventuellement, de la reconvertir. Dès lors, il est certain que ceux-ci, au cours de l'élaboration de la politique de développement, peuvent négocier avec l'Etat sur un pied d'égalité. Par exemple, ils vont pouvoir subordonner une décentralisation des nouvelles implantations industrielles à l'aide financière de l'Etat ou à la construction de telle ou telle voie de communication, etc...

Au contraire, les syndicats ou les organisations agricoles, lesquelles n'ont que de faibles possibilités d'action sur leur avenir économique, n'auront rien à proposer en contrepartie (50). Ils peuvent demander que les investissements publics en faveur des équipements collectifs soient accrus ou que l'effort de modernisation de l'agriculture soit accéléré ; mais leur audience dépendra alors de leur puissance non plus économique mais politique, et ils entrent, dès ce moment, en concurrence avec les organes traditionnels de la démocratie politique. Rien ne permet

(48) A l'exception peut-être des coopératives de consommation ; mais celles-ci n'ont une puissance effective qu'en Allemagne, pays dans lequel elles sont d'ailleurs très liées aux syndicats ouvriers. D'autre part, rien n'exclut que les groupements de consommateurs ne puissent un jour acquérir une force réelle. L'exemple des Etats-Unis plaide en ce sens.

(49) O.C.D.E., *opus. cit.*, p. 47.

(50) Il est juste, toutefois, de noter qu'un des objectifs d'une planification purement quantitative, l'amélioration de la productivité, nécessite le concours aussi bien des salariés que des agriculteurs. Il y avait là pour ceux-ci un atout dans la négociation du contrat de développement.

d'affirmer qu'ils ne seront pas écoutés, mais cela dépendra de facteurs extérieurs. Il est significatif, à cet égard, que les agriculteurs français aient obtenu beaucoup plus au lendemain des élections présidentielles de 1965, et dans la perspective des élections législatives, qu'au cours des débats qui se déroulèrent au sein de la Commission de l'Agriculture du v^e Plan.

C'est seulement avec l'adjonction à la politique de croissance traditionnelle d'une certaine programmation des revenus que les syndicats se trouvent remis en position de négocier puisque, cette fois, il leur est demandé de consentir à limiter la progression des salaires dans des proportions compatibles avec le maintien du taux de croissance recherché.

Mais, pour les organisations ouvrières, l'engagement demandé est extrêmement lourd de conséquences. Accepter les objectifs du plan en matière d'augmentation des salaires c'est, en fait, pour les syndicats, se priver de leurs principaux moyens d'influence. En admettant même que le plan adopté soit conforme à leurs vœux, les objectifs de celui-ci dépendant étroitement des interventions ultérieures de l'Etat et des entrepreneurs (au niveau de l'exécution), ce pouvoir risque d'être illusoire.

M. J. Meynaud souligne, à juste raison, que, dans ce type de négociation, les organisations syndicales ont très vite épuisé leurs atouts, alors que les entrepreneurs, en raison du secret des affaires et de la liberté d'entreprise, ont à peine entamé leur pouvoir. Il sera toujours possible à ces derniers, par la suite, de justifier une inexécution de leurs engagements au nom d'impératifs techniques ou conjoncturels (51). Cela sera beaucoup plus difficile aux organisations de salariés, lesquelles ne peuvent voir leurs revendications aboutir que si elles rencontrent un certain appui dans l'opinion. Ceci suppose que leur dossier soit facile à plaider.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les organisations syndicales manifestent quelque réticence à participer à l'élaboration du plan de développement et préfèrent souvent se réfugier dans la contestation, attitude à la fois plus facile et mieux comprise des militants de base.

Cette attitude, que certains assimilent à une fuite devant les responsabilités qui doivent normalement leur incomber, mais qui se justifie par le sentiment qu'ont fréquemment les organisations ouvrières de ne pouvoir effectivement influencer la conduite de la politique d'expansion, a évidemment comme résultat de ne laisser face à face que les techniciens de l'Etat et ceux des grandes firmes.

(51) J. MEYNAUD, « Planification et politique », *opus. cit.*

II. — *Conséquences : « technocratisation » ou fédéralisme économique ?*

Cette tendance de plus en plus marquée à faire de l'élaboration de la politique de développement le fruit d'un dialogue entre planificateurs et entrepreneurs, est lourde de risques.

En effet, cela semble tout d'abord condamner, ou tout au moins limiter, les expériences de programmation des revenus puisque celle-ci ne peut être réalisée sans l'accord des organisations de salariés. Evidemment, dans le secteur soumis à son contrôle (fonction publique et entreprises nationalisées), l'Etat peut fixer unilatéralement le montant des rémunérations, mais ce sera au prix de conflits incessants. Surtout, une planification des revenus qui ne s'applique qu'à une fraction de ceux-ci ne présente qu'une utilité des plus réduites.

Par ailleurs, ce phénomène n'est pas sans risques pour le principe même d'une politique de développement concertée. Depuis longtemps, des voix se sont élevées qui, jouant sur le mot « concert » (52), ont fait remarquer que celui-ci risquait d'être peu harmonieux si tous les exécutants n'y participaient pas de la même façon.

Surtout, il serait étrange, dans le contexte démocratique, de voir l'Etat abandonner une part de ses prérogatives, non plus à l'ensemble des forces économiques, mais à certaines d'entre elles. Ce qui pouvait se concevoir dans la première hypothèse, puisque la majorité des citoyens était réintroduite dans le circuit de la décision par le biais des représentants des producteurs, ne l'est plus dans la seconde.

Les conséquences de ce processus de « technocratisation » de l'élaboration de la politique d'expansion paraissent donc considérables.

Il convient, certes, de nuancer cette conclusion. Nous avons vu que ce phénomène, s'il est sensible dans tous les pays, ne l'est pas partout au même degré. Nous avons vu aussi que, parallèlement à cet aspect technocratique (et généralement en contradiction avec celui-ci), l'association des producteurs à la fonction de développement s'inscrivait également dans une perspective fédéraliste.

Il reste que cette perspective peut s'éloigner si l'évolution enregistrée se poursuit.

Peut-on dès maintenant découvrir quelques remèdes à cette situation ?

Ceux-ci paraissent devoir être recherchés dans une direction principale : l'établissement des conditions nécessaires à l'ins-

(52) M. BYÉ, Rapport au Congrès du M.R.P. de mai 1960, Action civique et politique, juin 1960, n° 16, p. 29.

tauration d'un véritable fédéralisme économique. Et cela ne peut être fait que si les différentes catégories d'agents économiques acquièrent, par l'intermédiaire de leurs organisations, une puissance et une audience qui permettent à *toutes* d'intervenir effectivement dans le processus de décision. On rejoindrait, d'ailleurs, de cette manière, le système des « pouvoirs compensateurs » que J. K. Galbraith distingue aux Etats-Unis (53). La puissance économique de l'Etat serait compensée par celle des grandes firmes, lesquelles devraient à leur tour compter avec les centrales syndicales et les organisations de consommateurs. C'est en partie, en ce qui concerne les syndicats, ce à quoi sont parvenus les Hollandais et les Allemands, mais ce n'est encore qu'une perspective à long terme pour les autres pays, à moins que ne jouent des facteurs d'accélération extérieurs.

Il paraît exister un second moyen d'empêcher que l'élaboration de la politique de développement ne se transforme en un unique dialogue entre techniciens de l'Etat et techniciens des entreprises. Celui-ci, qui s'inscrit également dans une optique fédéraliste, consiste à réintroduire les citoyens dans le jeu. Or, ceux-ci étant plus ou moins complètement écartés à l'échelon national, n'est-il pas possible de les associer à l'échelon local ? Il semble qu'à cette question, on puisse répondre d'une manière encourageante, tout au moins au vu des tentatives actuelles de décentralisation (au sens spatial du terme) de la fonction de développement.

(53) J. K. GALBRAITH, « *Le capitalisme américain* », Paris, Médicis, 1956.

CHAPITRE IV

LA PARTICIPATION DES POUVOIRS LOCAUX.

L'association des forces économiques à la fonction de développement soulève, nous venons de le voir, des problèmes fort délicats dont beaucoup, d'ailleurs, sont très imparfaitement résolus.

Ces difficultés s'expliquent aisément, elles tiennent à la nature même de la politique de développement globale. Celle-ci, en raison de la cohérence qui doit l'inspirer, est un facteur puissant de centralisation. Or, cette exigence a dû se concilier, non sans mal, avec la décentralisation du pouvoir économique qui constitue l'élément fondamental du régime économique occidental. Peut-elle également se concilier avec la décentralisation du pouvoir politique dont nous venons de voir qu'à beaucoup elle apparaît souhaitable en tant que facteur de démocratisation de la fonction de développement ? Autrement dit, quelle peut être la place des pouvoirs locaux dans l'élaboration de la politique d'expansion ?

Mais, tout d'abord, il convient de préciser ce que nous entendons par « pouvoirs locaux ». En effet, cette expression, adoptée par opposition avec pouvoir central, recouvre en fait des notions très diverses.

Première précision, par pouvoirs locaux, il va falloir entendre, bien évidemment, les autorités désignées selon un processus démocratique dans le cadre de la décentralisation politique. Donc, ceci exclut, tout naturellement, les autorités déconcentrées, délégataires dans un cadre territorial des prérogatives de l'Etat. Ne sont envisagées ici que les collectivités disposant d'une certaine autonomie et représentatives de la population localisée dans une circonscription territoriale.

Savoir dans quelle mesure ces pouvoirs sont associés à la fonction de développement est doublement intéressant puisqu'ils représentent, d'une part, une des formes les plus vivantes de

la démocratie politique et, d'autre part, un des aspects de la démocratie économique et sociale (les problèmes économiques sont ressentis beaucoup plus vivement au niveau régional, et les élus locaux représentent au moins autant les individus placés dans une situation socio-économique donnée que les citoyens au sens classique du terme).

Une deuxième précision doit être fournie quant à cette notion de pouvoirs locaux. En effet, on englobe généralement sous cette dénomination plusieurs catégories d'institutions, les unes fonctionnant au niveau communal, les autres au niveau « régional », c'est-à-dire au niveau immédiatement inférieur à l'échelon national (1).

Les communes, par leur action, influent d'une façon non négligeable sur l'expansion économique de l'ensemble national (2). La charge des infrastructures urbaines qu'elles assument largement, l'aide qu'elles apportent, en particulier, à la construction et à l'implantation d'industries nouvelles, constituent des éléments importants de l'action des pouvoirs publics en faveur de l'expansion et ceci, d'autant plus que s'accroît l'urbanisation. Ainsi, en France où la centralisation est cependant fort accentuée, le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur pouvait-il déclarer, au 50^e Congrès des maires : « les collectivités locales sont maîtres d'œuvre pour les 2/3 des équipements collectifs : le succès du v^e Plan dépend donc d'elles dans l'un de ses principaux chapitres » (3).

Toutefois, on peut se demander quelle est la réalité de ce pouvoir reconnu aux communes ?

Celle-ci varie, en fait, selon les pays.

Dans les Etats à structure centralisée, pays du Bénélux et surtout France, l'étroite tutelle administrative qui s'exerce sur les communes ôte à celles-ci à peu près toute initiative réelle.

(1) Ce schéma, adopté pour plus de clarté, doit néanmoins être nuancé. En effet, s'intercalent entre ces deux étages un certain nombre d'institutions intermédiaires telles que les *Regierungsbezirk* (départements) et les arrondissements en R.F.A., les districts urbains en France et surtout les consortiums créés en Italie dans le cadre des lois des 17 et 29 juillet 1957. Ces consortiums qui peuvent être constitués par les communes avec la collaboration des chambres de commerce et d'autres organismes, jouent un rôle particulièrement important au niveau de l'exécution des actions en faveur de la croissance. Chargés, en effet, s'intercalent entre ces deux étages un certain nombre d'institutions *interlizzazione*, ils doivent établir un plan de développement prévoyant les différents travaux d'aménagement et d'urbanisme nécessaires dans la zone intéressée. Ce plan sert de base à l'aide financière de l'Etat, et, notamment, à celle qu'il accorde par le biais de la Caisse du Midi. Mais, il doit être approuvé par le Président du Conseil des Ministres pour le Midi. L'activité déployée par ces consortiums en faveur du développement régional est donc étroitement encadrée par le pouvoir central, ce qui réduit la portée de cette expérience.

(2) V. Rapport du Groupe d'experts n° 3. « *Moyens de la politique régionale dans les Etats-membres* », dans C.E.E., *opus. cit.*

(3) *Le Monde*, 23 novembre 1966.

Elles sont très fréquemment réduites à mettre en chantier des programmes élaborés par d'autres centres de décision.

A ceci s'ajoute la faiblesse des moyens financiers qui leur sont attribués, ce qui conduit les collectivités locales à faire un appel constant aux subventions du pouvoir central (4). Ce phénomène se retrouve également en Italie et cela enlève très souvent aux communes transalpines, une grande part des pouvoirs importants qui leur étaient reconnus. Les communes allemandes, par contre, disposent de ressources plus nombreuses. Leurs recettes, fournies principalement par un impôt assis sur le chiffre d'affaires et le capital des entreprises industrielles et commerciales sont relativement abondantes, tout au moins dans les communes industrielles. Toutefois, les budgets de même que les emprunts à long terme des collectivités locales doivent être approuvés par les Lander, ce qui restreint l'autonomie des communes.

Par ailleurs, et c'est là une explication de portée beaucoup plus générale, il est indéniable qu'à une époque où les problèmes économiques se posent à une échelle sans cesse croissante, l'élaboration de la politique économique échappe de plus en plus aux autorités locales, au sens restreint du terme.

Enfin, si l'on ajoute à cela que les interventions menées au niveau local intéressent au premier chef l'urbanisme, lequel ne constitue pas l'objet direct de cette étude, on comprendra que la participation des communes à l'élaboration de la politique de développement ne soit examinée, dans ce chapitre, que de façon très indirecte.

C'est donc essentiellement au niveau « régional » que l'association des pouvoirs locaux à la fonction de développement sera envisagée ici. Ayant ainsi circonscrit l'intervention des collectivités territoriales, il reste à connaître les problèmes qu'elle soulève.

La première question qui se pose est évidemment de savoir quel est le degré de décentralisation du pouvoir politique et dans quelle mesure celle-ci affecte la politique de développement ? Autrement dit, certaines des interventions qui constituent les composantes de toute politique de croissance dépendent-elles, en tout ou en partie, des pouvoirs locaux ?

La réponse apportée à cette première question dicte celle qui peut être donnée à la seconde, à savoir, de quelle manière, suivant quelles procédures, les pouvoirs locaux sont-ils associés à la fonction de développement ?

En effet, selon que les autorités locales sont ou non responsables d'une partie des interventions en faveur de l'expansion,

(4) Ceci doit être nuancé en ce qui concerne les Pays-Bas. En effet, les communes néerlandaises, très concentrées (un millier contre 38.000 en France), possèdent des ressources financières qui leur permettent de faire face à leur mission propre et même de collaborer à l'exécution des interventions de l'Etat.

elles disposeront ou non d'atouts pour obtenir de l'Etat qu'il les associe à l'élaboration de sa politique. Dans un cas, leur collaboration sera indispensable, dans l'autre, elle dépendra de la bonne volonté du pouvoir central.

Section I. — L'existence et l'étendue du domaine d'intervention réservé aux pouvoirs locaux.

Des différences considérables séparent, sur ce point, l'Italie et surtout l'Allemagne fédérale des quatre autres pays de la Communauté, dans lesquels la politique de développement relève presque exclusivement du pouvoir central.

Mais, entre l'Allemagne et l'Italie même, la situation est loin de se présenter d'une manière identique et cela tient, en particulier, au fait qu'il ne suffit pas de considérer les compétences théoriques des pouvoirs locaux dans la conduite de la politique d'expansion mais aussi les moyens dont ils disposent pour faire face à cette tâche et, tout spécialement, les ressources financières qui leur sont imparties.

§ 1. — La R. F. A.

I. — *Les responsabilités théoriques des Länder dans la conduite de la politique de développement.*

Il n'est pas sans intérêt, tout d'abord, de rappeler selon quels principes se répartissent les compétences dans la République de Bonn.

Le Titre VII de la Loi fondamentale distingue un domaine de compétence exclusive de la Fédération, un domaine de compétence concurrente dans lequel « les pays auront la faculté de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'aura pas fait, elle même, usage de son droit » (Articles 72 et 74) (5), un domaine dans lequel la Fédération peut intervenir dans les conditions qui viennent d'être définies mais seulement quant aux principes généraux, pour « adopter des dispositions-cadres » (article 75), enfin un domaine résiduel de compétence exclusive des Länder.

(5) Il est juste de souligner que l'intervention de la Fédération dans ce domaine est soumise à certaines conditions énumérées à l'article 72 ; mais celles-ci, par leur imprécision, laissent une grande liberté au pouvoir central. En particulier, la mise sur pied par le Bund d'actions en faveur de la croissance et concernant les différentes matières de l'article 74 peut aisément se fonder sur la troisième des conditions exigées par l'article 72. Celui-ci prévoit, en effet : « dans ce domaine, la Fédération a le droit de légiférer parce que l'exigent le maintien de l'unité juridique ou de l'unité économique, en particulier le maintien de l'uniformité des conditions de vie par dessus les limites territoriales d'un seul Pays ».

Or, bien que l'essentiel soit compris dans le domaine de compétence concurrente, les principales matières concernant la politique de croissance économique se trouvent réparties entre ces quatre secteurs de compétence.

Pour illustrer cette affirmation, le plus simple nous semble être de faire le tour des différentes interventions que nous avons rattachées à la politique de développement économique.

Première de ces interventions, l'action sur l'emploi et la main d'œuvre semble être une de celles où les problèmes de coordination vont se poser de la manière la plus évidente. En effet, le régime de l'émigration est de la compétence exclusive de la Fédération, la protection du Travail et le placement dépendent de la législation concurrente (6), la formation professionnelle, enfin, ressort de la compétence exclusive des Länder.

Un problème identique se pose à propos de la politique de recherche scientifique. « L'encouragement à la recherche scientifique » (article 74.13) dépend de la législation concurrente, mais l'enseignement est réservé aux Länder qui, par ce biais, jouent un rôle important.

Par contre, l'action sur les structures institutionnelles (nationalisation, régime des entreprises), bien que placée dans le domaine de législation concurrente, est restée le monopole des autorités fédérales et toutes les grandes mesures adoptées en ce domaine l'ont été au niveau du Bund.

Les interventions en vue de maintenir les grands équilibres mis en cause par la croissance sont également réparties entre la Fédération et les Pays, mais dans une mesure très variable selon les actions considérées.

En effet, alors que le commerce extérieur, c'est-à-dire la recherche de l'équilibre de la balance commerciale, est du ressort exclusif de la Fédération, l'action sur le développement régional dépend, au contraire, presque exclusivement des Länder. Les autorités fédérales peuvent certes adopter dans le domaine de l'aménagement du territoire des dispositions-cadres, ce qu'elles ont fait d'ailleurs avec la loi de 1965, mais celles-ci laissent en fait une grande liberté de manœuvre aux Länder.

Les actions sectorielles en faveur de la croissance, enfin, bien que dépendant pour la plupart du domaine de législation concurrente (à l'exception des voies de communication d'importance nationale dont la création et la gestion sont réservées à la Fédération) sont, dans la pratique, menées surtout par les autorités fédérales (politique agricole, du logement, etc...).

En résumé, et c'est ce que nous retiendrons, les Länder se voient reconnaître la responsabilité exclusive de certaines des

(6) En fait, la politique de l'emploi est définie dans ses grandes lignes par les autorités fédérales, mais les Länder ont néanmoins un rôle important en ce domaine.

interventions essentielles à la réussite d'une politique de croissance. Toutefois, une question reste en suspens : ces responsabilités que la Loi fondamentale reconnaît aux Länder sont-elles effectives ? Autrement dit, ceux-ci disposent-ils des moyens nécessaires à la poursuite des objectifs qui leur sont impartis ?

II. — *Les moyens dont disposent les Länder pour mener à bien leurs interventions.*

Première remarque, il est significatif que la responsabilité de l'exécution des mesures arrêtées tant au niveau fédéral qu'au niveau des Länder, incombe en règle générale à ceux-ci. L'article 83 de la Loi fondamentale prévoit, en effet, qu'en son silence « l'exécution des lois fédérales appartient aux Pays à titre d'attribution propre ». Ainsi, dans cette optique, les services administratifs dépendent-ils le plus souvent des Länder. Or, la politique économique, en raison de sa nécessaire souplesse, fait l'objet d'ajustements continuels au niveau de l'exécution ; c'est donner ainsi aux Länder les moyens d'influer considérablement sur la poursuite des objectifs à long terme.

Deuxième remarque, plus importante encore quant à la réalité des pouvoirs reconnus aux Länder, ceux-ci disposent généralement des ressources financières nécessaires pour mener à bien les interventions de leur compétence.

En effet, à l'exception de certains impôts indirects et des droits de douanes qui vont directement aux autorités fédérales, toutes les autres recettes fiscales reviennent aux Länder et aux collectivités locales, à charge pour eux d'en reverser une part au Bund. Certes, celle-ci a cru dans des proportions sensibles, passant de 35 % en 1958 à 41 % en 1964, mais les ressources restant à la disposition des Pays demeurent néanmoins fort importantes, ceux-ci ayant même pu, en 1962, contribuer volontairement au financement des dépenses fédérales (6 bis).

Il reste toutefois que les Länder dans lesquels une intervention active des pouvoirs publics se révèle la plus nécessaire, sont ceux qui disposent des ressources les plus faibles. L'aide du Bund se révèle alors indispensable ce qui, inévitablement, se traduit par une réduction de l'autonomie des Länder bénéficiant de cette assistance (7). Cet élément, qui reste négligeable en

(6 bis) Il est à noter qu'un des objectifs essentiels de la Finanzreform actuellement en cours est, précisément, de modifier, en faveur du Bund, cette répartition des recettes fiscales.

(7) Il convient toutefois de noter que l'inégalité de ressources dont disposent les Länder est sensiblement atténuée par un système de péréquation assurant une redistribution des ressources fiscales des Pays. A ce système de péréquation horizontale (car se faisant d'un Land à l'autre) le projet de Finanzreform, actuellement en discussion, substituerait une péréquation verticale. Autrement

Allemagne où le produit régional par tête du Land de Hambourg (le plus élevé du pays) n'atteint pas le double de celui du Schleswig-Holstein, région la plus défavorisée (8), joue par contre un rôle considérable en Italie où des différences bien plus nettes séparent les régions industrielles du Nord de celles du Mezzogiorno.

§ 2. — *L'Italie.*

La décentralisation du pouvoir politique en Italie et la manière dont celle-ci influe sur l'élaboration de la politique de développement diffèrent sensiblement de ce que nous avons vu pour la R.F.A.

Alors qu'en Allemagne, la structure fédérale donnée à l'Etat a été instituée pour des raisons essentiellement politiques, la décentralisation du pouvoir étant considérée par les Alliés comme un facteur favorable à l'épanouissement de la démocratie outre Rhin, les Régions italiennes sont nées, au contraire, à partir de considérations surtout économiques. En effet, en raison de l'accentuation du retard économique du Mezzogiorno par rapport à l'ensemble du pays, le problème du régionalisme, lequel possédait déjà des racines historiques, s'est posé en des termes nouveaux. Dans la mesure où la politique centralisatrice menée jusqu'alors avait surtout favorisé les régions industrielles du Nord, « on conçoit que peu à peu une rébellion soit née dans les régions les plus défavorisées. En Sicile et en Sardaigne, notamment, la revendication des réformes économiques a pris insensiblement la forme de la revendication de l'autonomie » (8 bis).

A cet élément qui joue incontestablement en faveur d'une association étroite des Régions à la fonction de développement s'ajoute toutefois une autre donnée, celle-ci moins favorable. En effet, alors qu'en Allemagne, la structure fédérale de l'Etat intéresse l'ensemble du territoire, le régionalisme italien n'a qu'une portée plus réduite.

De fait, la Constitution italienne distingue les Régions à statut spécial, au nombre de cinq (Sicile, Sardaigne, Trentin Haut-Adige, Frioul-Vénétie-Julienne et Val d'Aoste) et les régions ordinaires. Or, seules les premières dont l'autonomie est aménagée, non par la Constitution, mais par des statuts particuliers ayant valeur constitutionnelle, ont une existence effective,

dit, ce serait désormais au Bund qu'il appartiendrait d'effectuer les transferts d'un Land à l'autre. Ceci aurait, évidemment, comme principal effet d'accroître encore la prépondérance financière de la Fédération, tout au moins à l'égard des Pays les moins riches.

(8) E. FIEDLER, « *Administration et Droit budgétaires* », R.I.S.A., 1959, p. 193.
(8 bis) C. PALAZZOLI, « *Les régions italiennes* », *opus, cit.*, p. 24.

tive ; la Région de Frioul-Vénétie n'a d'ailleurs reçu son statut que très récemment (Loi constitutionnelle du 31 janvier 1963). En ce qui concerne les Régions de Droit commun, prévues par le Titre v de la Constitution, ce n'est qu'en février 1968, avec le vote de la loi réglementant les modalités des élections régionales, que sont intervenues les premières mesures destinées à favoriser leur mise en place. Toutefois, et bien que le Gouvernement italien paraisse décidé à accélérer les choses (8 ter), toutes les lois d'application nécessaires ne sont pas encore intervenues.

La conséquence de cet état de choses est importante : seules les Régions à statut spécial disposent, pour l'instant, de responsabilités propres dans la conduite de la politique de développement.

Toutefois, même pour celles-ci, l'autonomie est nettement moins affirmée que pour les Länder et ceci, en pratique beaucoup plus que dans les textes.

I. — Les responsabilités théoriques des Régions dans la conduite de la politique de développement.

Les matières réservées aux Régions par le Titre v de la Constitution et, surtout, par les Statuts spéciaux des 5 Régions énumérées plus haut, à priori permettent à celles-ci d'intervenir largement dans la conduite de la politique de développement.

C'est ainsi qu'elles peuvent légiférer dans les domaines suivants : urbanisme, tourisme, voies de communication d'intérêt régional, agriculture, mines, etc... Donc, les Régions, tout au moins pour l'instant les Régions à Statut spécial, ont compétence pour intervenir d'une manière autonome en vue de développer leur économie.

Toutefois, cette compétence se voit apporter une restriction générale. En effet, les articles 2 du Statut du Val d'Aoste, 3 du Statut Sarde et 4 des Statuts du Trentin et de Frioul-Vénétie précisent que ces pouvoirs reconnus aux Régions s'exercent « dans le respect des règles fondamentales des réformes économiques et sociales de la République ». De même, l'article 14 du Statut de la Sicile dispose que la Région peut légiférer dans les matières qui lui sont réservées mais sans préjudice « des réformes agraires et industrielles décidées par l'Assemblée constituante du peuple italien ».

L'esprit de ces dispositions est évident : on désire éviter que

(8 ter) Il est d'ailleurs à souligner que le Premier Programme d'expansion italien prévoit expressément la mise en place des Régions ordinaires. Ceci illustre assez bien la corrélation existant entre la planification et la relance du régionalisme.

l'autonomie reconnue aux Régions dans le domaine économique puisse porter préjudice à l'épanouissement économique de l'ensemble national. Mais, l'imprécision de cette restriction apparaît lourde de menaces quant à la réalité du pouvoir de décision reconnu aux Régions. En particulier, la réforme agraire qui suivit la fin de la deuxième guerre, l'institution de la Caisse du Midi, la création en 1962 de l'E.N.E.L., l'Office National de l'Electricité, et surtout le premier programme d'expansion limitent d'une manière considérable l'autonomie des Régions. Or, cette limitation qui, dans certains cas, constitue une véritable révision implicite des Statuts, menace de devenir sans cesse plus importante, et ceci pour la simple raison que les Régions, loin de s'opposer à ces interventions croissantes du pouvoir central, ont plutôt tendance à les solliciter. Cette attitude, apparemment surprenante s'explique aisément : les Régions italiennes, faute de moyens suffisants, ne peuvent mener à bien par elles-mêmes les interventions nécessaires à leur expansion.

II. — *L'insuffisance des moyens dont disposent les Régions.*

Les Régions à statut spécial disposent certes de l'autonomie financière mais, d'une part, les ressources qui leur sont attribuées sont (toutes proportions gardées) sensiblement inférieures à celles dont disposent les Länder (9) et, d'autre part, les seules Régions qui aient été instituées en Italie correspondent en général aux parties du territoire les plus déprimées sur le plan économique. Ceci est particulièrement net pour la Sicile et la Sardaigne qui constituent, avec la Calabre, les zones où sévit le plus le sous-développement.

Or ces Régions, auxquelles se posent les problèmes les plus graves, problèmes qui ne peuvent être résolus qu'au prix d'investissements coûteux, se trouvent être en même temps celles qui disposent des ressources les plus réduites. Une aide de l'Etat s'avère donc nécessaire, aide qui a pris surtout la forme d'interventions extraordinaires menées par la Caisse du Midi.

Il en résulte, évidemment, un affaiblissement de l'autonomie des Régions, affaiblissement auquel celles-ci ne pouvaient que consentir puisqu'il est la conséquence d'actions du pouvoir central qu'elles mêmes ont revendiquées. Ceci explique qu'aucun conflit n'ait été porté à la connaissance de la Cour constitutionnelle.

Il n'en ira peut-être pas de même lorsque les Régions de droit commun prévues par la Constitution auront vu le jour.

(9) A l'exception, peut-être, de la Région de Sicile, laquelle perçoit la plupart des impôts perçus sur l'île et dispose donc de ressources importantes (240 à 260 milliards de Lires).

Il est vraisemblable, en effet, que les Régions de Lombardie ou de Piémont, par exemple, défendront avec beaucoup plus d'ardeur les prérogatives qui leur sont reconnues dans le domaine de la politique de développement. C'est d'ailleurs une des raisons qui retardent la mise en place des Régions ordinaires (9 bis).

Quoiqu'il en soit, il est certain que les responsabilités exercées par les Régions italiennes dans le domaine de la croissance sont sensiblement affaiblies par rapport à celles qu'assument effectivement les Länder. Toutefois, ce qu'abandonnent les Régions italiennes sur le plan de l'autonomie, elles vont le regagner partiellement grâce à une participation accrue à l'élaboration des décisions de l'Etat. C'est surtout de cette manière qu'en Italie, la décentralisation politique va influencer sur la fonction de développement, et, c'est ce qui différencie la situation telle qu'elle se présente dans ce pays, de celle que l'on trouve dans les Etats à structure unitaire.

§ 3. — *Les Etats à structure unitaire.*

Il est indéniable que les Départements français et les Provinces belges ou néerlandaises influent, par leur action, sur la croissance économique. Certaines des compétences qui leur sont reconnues recouvrent, en effet, des interventions indispensables à la poursuite d'un développement optimum. Citons, par exemple, l'enseignement technique en Belgique, les voies de communication d'intérêt régional et certains équipements sociaux en France et aux Pays-Bas.

Toutefois, ce qui a été dit des communes peut être répété à propos de ces instances « régionales ». Placées sous l'étroite tutelle du pouvoir central et dénuées des ressources financières nécessaires, leur rôle effectif est assez réduit ; mieux, il semble aller sans cesse en s'atténuant et les nécessités de la croissance ne paraissent pas étrangères à cette évolution.

En effet, les Départements comme les Provinces constituent des cadres généralement inadaptés aux exigences d'une politique de développement. Tracés pour des raisons surtout politiques, les Départements français comme les Provinces belges, lesquelles ne sont que les anciens Départements de l'Empire, forment des circonscriptions et trop exigües et surtout dénuées de signification économique. Dans l'un comme l'autre de ces pays, les problèmes soulevés par la croissance se posent de plus en plus à un niveau supérieur, la Wallonie en Belgique, le Nord, la Lorraine ou la Bretagne en France.

De cet état de choses, qui ne joue évidemment pas en faveur

d'une intervention accrue des pouvoirs régionaux dans le domaine économique, il a été pris conscience notamment en France (9 ter). Dès 1938, des Régions économiques y furent instituées ; mais, elles ne jouèrent qu'un rôle modeste en raison de la guerre. Puis, à partir de 1945, différentes suggestions furent effectuées, tendant à substituer aux Départements de nouvelles entités régionales. Ce mouvement aboutit en 1955 à la création de 22 « Régions de programme » dont il est significatif de rappeler qu'elles furent dessinées par le Commissariat au Plan. Ces régions, ramenées à 21 en 1960, et rebaptisées « Circonscriptions d'action régionale », ont été peu à peu dotées d'institutions, Préfet de Région, Conférence administrative régionale et Commission de développement économique régionale (Décrets de 1964).

Taillées en raison d'impératifs économiques, ces nouvelles entités paraissent donc tout à fait aptes à jouer un rôle important dans l'élaboration de la politique de développement (10).

Mais leur création obéit-elle au souci de décentraliser la fonction de développement en confiant aux pouvoirs régionaux des responsabilités accrues ? Jusqu'à présent, il ne le semble pas. Ces circonscriptions nouvelles ne constituent nullement des collectivités décentralisées mais, ainsi que leur nom l'indique, de simples relais offerts au pouvoir central pour mieux adapter son action aux circonstances locales. Et, dans l'attente d'une éventuelle relance de la régionalisation, il semble que cet état de choses ait été renforcé par le rejet du projet de loi soumis au référendum d'avril 1969, projet dont l'article 2 faisait des Régions de véritables collectivités territoriales dotées de la personnalité morale, de pouvoirs et de ressources propres.

Cela ne signifie pas, toutefois, que les gouvernés ne puissent retrouver, à ce stade, les moyens d'influer sur l'orientation de la politique nationale, moyens qu'ils ont plus ou moins perdus à l'échelon national en raison de l'effacement du Parlement. En

(9 ter) Il semble qu'en Belgique, également, ait été perçue cette exigence. V. Ph. MONFILS, *art. cit.*, pp. 627 et s. *Le Monde*, 29 mars 1969. Toutefois, le problème étant rendu très complexe par l'opposition Wallonie-Flandres, il ne semble pas qu'on puisse s'orienter vers des solutions véritablement nouvelles, la création de deux grandes Régions (Wallonie et Flandres) risquant de faire éclater l'unité nationale. D'autres projets ont été agités, notamment celui qui consisterait à regrouper les actuelles provinces en six grandes régions ; mais il ne semble pas que les travaux de révision de la Constitution belge s'orientent dans ce sens.

(10) Il convient toutefois de rappeler que la délimitation de ces régions s'est faite en tenant compte du découpage administratif antérieur, c'est-à-dire, des frontières des Départements. D'autre part, il est reproché à ces Circonscriptions régionales d'être encore mal adaptées aux nécessités de l'économie moderne, laquelle exige le regroupement des espaces économiques autour de capitales régionales. A cet égard, d'ailleurs, la politique des circonscriptions d'action régionale paraît insuffisamment articulée avec l'action menée actuellement en vue de créer des métropoles régionales.

ce domaine, tout va dépendre de la réponse qui peut être apportée aux questions suivantes : les autorités locales sont-elles invitées à participer officiellement à l'élaboration des interventions de l'Etat en faveur de l'expansion régionale et, dans l'affirmative, quelle est la portée de cette collaboration ?

Section II. — La collaboration établie entre les pouvoirs locaux et les autorités nationales dans le cadre de la fonction de développement.

Cette collaboration est directement fonction des données dégagées précédemment.

Dans les pays où les pouvoirs locaux possèdent des responsabilités importantes dans le domaine de la croissance, une collaboration, au sens plein du terme, doit obligatoirement s'établir entre ceux-ci et le pouvoir central. La coordination verticale (11), c'est-à-dire l'harmonisation des décisions prises au niveau national avec celles qui sont arrêtées à l'échelon régional, devient un des problèmes cruciaux de l'élaboration de la politique d'expansion. Cette collaboration va, sans nul doute, revêtir des formes différentes selon que l'on envisage le cas de l'Allemagne ou celui de l'Italie ; mais, elle existe d'une manière très certaine. Ceci est la conséquence directe de ce que les autorités locales disposent, de la même manière que les agents économiques privés, d'une véritable autonomie dont l'Etat ne peut faire abstraction.

Dans les pays à structure unitaire, au contraire, la réalité d'une collaboration entre les collectivités décentralisées et le pouvoir central va dépendre avant tout de la bonne volonté de celui-ci. En effet, celles-là n'exerçant pas de véritables responsabilités dans la conduite de l'expansion économique, l'Etat peut fort bien ne pas les associer à la définition de sa politique. Dès lors, tout va être fonction et des traditions en vigueur dans le pays considéré et surtout de la conscience qu'ont les gouvernants de l'intérêt qu'il y a à réintroduire les gouvernés dans le processus de décision, puisqu'il apparaît finalement que c'est essentiellement à ce stade que peut être aménagée une participation plus active des citoyens à l'élaboration de la politique économique.

(11) Par opposition à la coordination horizontale des actions dépendant, par exemple, de Ministères différents, coordination étudiée plus haut.

§ 1. — *La place ménagée aux pouvoirs locaux dans l'élaboration de la politique de développement des pays décentralisés.*

Malgré la ressemblance de leurs structures institutionnelles, le problème se présente d'une manière très différente en Allemagne et en Italie.

La politique de développement de la République fédérale se caractérise en effet, nous l'avons vu, par l'absence d'un schéma global regroupant l'ensemble des interventions des pouvoirs publics. Cet état de choses, auquel l'existence de Länder autonomes n'est d'ailleurs pas étrangère, a favorisé, en contre-partie, le maintien des prérogatives reconnues à ceux-ci dans le domaine économique, l'harmonisation des politiques fédérales et régionales étant assurée au moyen de procédures très souples de coordination.

Au contraire, en Italie, l'intervention sans cesse croissante du pouvoir central en faveur du Mezzogiorno et, surtout, l'instauration récente de la programmation économique ont joué incontestablement en faveur d'une extension du rôle joué par l'Etat, et ceci aux dépens des Régions. Mais cela s'est traduit, en contre-partie, par une extension de la participation des Régions à l'élaboration des interventions de l'Etat.

I. — *La R.F.A.*

Avant d'étudier de quelle manière sont coordonnées les interventions des Länder et de la Fédération, il nous paraît indispensable de décrire très rapidement le processus de décision au niveau du Länd. En effet, il convient non seulement d'identifier les responsables de la politique de développement des Pays, mais aussi de rechercher si la collaboration des autorités fédérales avec les Länder ne constitue pas qu'un des aspects d'une collaboration plus générale de l'ensemble des pouvoirs locaux avec le pouvoir central.

A - L'ÉLABORATION DES DÉCISIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE LA SEULE COMPÉTENCE DES LANDER.

Au niveau régional, le Gouvernement du Länd constitue le principal centre de décision, mais la décentralisation très poussée qui caractérise l'élaboration de la politique de développement allemande produit des effets également à ce stade.

1. — Parmi les autorités du Länd, c'est évidemment à l'exécutif que revient le rôle moteur dans ce domaine. Certes, les décisions

essentielles, notamment les plans d'aménagement du territoire et les programmes d'expansion régionale, étant arrêtées sous forme de lois, le Ländtag se trouve associé à la fonction de développement. Mais, l'influence des Assemblées législatives paraît, à vrai dire, encore plus faible à l'échelon régional qu'elle ne l'était à l'échelon national.

Toutefois, s'il n'est pas douteux que les responsabilités soient concentrées au niveau gouvernemental, quelques problèmes surgissent de ce que celles-ci se trouvent dispersées entre les mains de plusieurs ministres. Trois ministres, au moins, celui de l'Economie dont dépendent l'établissement des programmes d'expansion régionale et les transports, le Ministre de la Culture chargé de l'enseignement (une des compétences essentielles des Länder) et celui de l'Intérieur, responsable de l'aménagement du territoire (au sens étroit du terme) (12), se répartissent en effet la conduite de la politique de développement (13).

Or, cette dispersion du pouvoir de décision soulève, au niveau des Länder, des problèmes plus graves que ceux qui se posent à l'échelon fédéral, dans la mesure où certains pays (notamment le Schleswig - Holstein) ont élaboré des programmes d'expansion et, donc, ambitionnent la mise sur pied d'une politique globale et cohérente.

A ce problème de la coordination qui se pose, dès lors, d'une manière accrue, les solutions ont été recherchées en suivant les voies traditionnelles, c'est-à-dire, soit par un développement de l'arbitrage du Ministre-Président du Länd, soit par la constitution de comités interministériels (14).

2. — A cette coordination horizontale qui semble assez bien aménagée, s'ajoute une coordination verticale rendue nécessaire par la décentralisation du pouvoir que l'on rencontre au sein même du Länd, décentralisation qui se traduit notamment par l'importance des prérogatives reconnues aux communes en ce domaine.

Comment se manifeste cette décentralisation au niveau des procédures ?

Elle pouvait, tout d'abord, consister à associer les forces

(12) Les Allemands distinguent habituellement les « plans d'aménagement du territoire » lesquels recouvrent la délimitation des zones industrielles et agricoles, les travaux d'infrastructure, etc... et les « programmes régionaux » qui portent sur l'ensemble de l'activité économique et dont les mesures prises dans le cadre de l'aménagement du territoire ne constituent qu'un élément. Ceux-ci n'existent que dans un nombre limité de Länder (V. *supra*).

(13) Les Ministères de l'Agriculture et des Affaires Sociales (dont dépend largement la construction) jouent également un rôle important sous réserve des prérogatives assez larges reconnues dans ces domaines aux autorités fédérales.

(14) V. à propos de l'exemple du Land de Basse-Saxe, M. FLEMES, p. 362, dans « *La politique régionale dans la C.E.E.* », *opus. cit.*

économiques régionales selon les procédés que nous rencontrons en France.

Un effort dans ce sens a été tenté dans certains Länder. Ainsi, en Rhénanie-Westphalie ou dans le Schleswig, des représentants des Chambres d'industrie, de commerce, des métiers et d'agriculture, font partie du Conseil de planification régionale, organisme qui a pour tâche de conseiller les planificateurs du Länd. Cette collaboration des intérêts économiques peut également s'effectuer par le biais de Comités d'aménagements régional, tels que celui du Bassin charbonnier de la Ruhr, Comités parfois représentés dans les Conseils consultatifs fonctionnant au niveau du Land (ex : Basse-Saxe). Mais, cette coopération des Länder et des forces économiques est loin d'être générale et, surtout, elle ne paraît avoir qu'une portée limitée. Ceci s'explique : la méfiance qui prévaut toujours, outre-Rhin, à l'égard d'une collaboration pouvoirs publics - forces économiques produit ses effets aussi bien au niveau des Pays qu'à celui de la Fédération.

C'est donc essentiellement entre le Länd et les collectivités locales que va s'établir une collaboration véritable. Les communes et syndicats de communes, en particulier, sont associés à l'élaboration des interventions du Länd dans des domaines aussi essentiels pour la croissance que les voies de communication, la construction de logements, etc... Ceci se fait, soit par la présence de représentants des collectivités locales au sein des Conseils de planification régionale, soit, surtout, par le biais de consultations et d'échanges d'informations, ce qu'organisent d'une manière très détaillée la plupart des Lois de planification des Länder et la loi fédérale de 1965 elle-même.

Or, cette collaboration Länder-communes étant complétée, au niveau supérieur, par une collaboration Länder-Fédération, celle-ci ne peut manquer d'être influencée par celle-là. Il y a dans cette coordination à plusieurs étages un des traits fondamentaux de la fonction de développement en Allemagne occidentale.

B - LA COORDINATION VERTICALE ORGANISÉE ENTRE LES LANDER ET LA FÉDÉRATION.

L'importance des pouvoirs reconnus aux Pays dans la conduite de l'expansion impose évidemment, d'une manière très urgente, l'instauration d'une coordination verticale très poussée. Cette coordination est déjà apparue indispensable dans le domaine de la politique conjoncturelle, domaine dans lequel la Fédération détient cependant l'essentiel des pouvoirs. A plusieurs reprises, en effet, les dépenses excessives des Länder ont constitué un facteur d'inflation que les autorités fédérales ont pu difficile-

ment enrayer. A plus forte raison, cette coordination paraît-elle nécessaire dans la perspective d'une politique d'expansion globale. Dans une large mesure, elle est même la première des conditions à l'instauration, outre-Rhin, d'une planification générale de l'économie.

1. — Le problème essentiel consiste évidemment à obtenir des Länder, d'une part, qu'ils harmonisent leurs politiques, et d'autre part, qu'ils le fassent en tenant compte des objectifs arrêtés au niveau fédéral.

Une certaine harmonisation résulte, tout d'abord, il convient de le rappeler, de la répartition des compétences établie par la Loi fondamentale. Le Gouvernement fédéral reçoit en effet mandat d'intervenir dans le domaine de législation concurrente en vue de maintenir dans le pays l'unité de l'économie et surtout des conditions de vie. Il peut, d'autre part (Art. 75) fixer les « dispositions cadres » de l'aménagement du territoire, ce qu'il a fait avec la Loi de 1965, non sans avoir dû surmonter la résistance des Pays.

Cet encadrement s'est vu considérablement renforcé par la Loi de 1967 sur la stabilité et l'expansion. En effet, bien qu'elle vise principalement la politique conjoncturelle (14 bis), cette loi pose en même temps les bases d'une harmonisation de l'ensemble des actions économiques du Bund et des Länder. Il y est notamment stipulé, qu'à l'instar de la Fédération, les Pays devront adopter des plans financiers à moyen terme ; et, l'article 17 prévoit formellement que l'établissement de ceux-ci donnera lieu à un échange d'informations entre le Bund et les Länder.

A cette harmonisation, imposée par le pouvoir central, s'est ajoutée celle qui résultait d'une collaboration volontaire des Etats et du Bund, collaboration instituée par voie d'accords administratifs négociés entre ceux-ci. Ces accords, formant un véritable droit constitutionnel complémentaire, ont porté surtout sur les matières purement économiques ; et l'un des plus importants, l'accord du 16 décembre 1957, a permis, dans le domaine de l'aménagement du territoire, une collaboration croissante des Pays avec la République fédérale, collaboration qui trouva son achèvement avec la loi fédérale de 1965.

Toutefois, les Länder n'ont pas, en limitant volontairement leurs compétences, conclu un marché de dupes ; ces abandons ont été généralement consentis au profit d'organes mixtes dans lesquels leurs représentants siègent au côté de ceux de la Fédération. Le type même de ces institutions est la Konferenz für Raumordnung (aménagement du territoire) où sont représentés non seulement les responsables fédéraux, au nombre desquels

(14 bis) En permettant au Bund, d'une part, d'enjoindre aux Länder d'effectuer des versements à un Fonds de stabilisation conjoncturelle (Art. 14) et, d'autre part, de limiter leurs possibilités de faire appel au crédit.

une place de choix est ménagée aux experts, mais aussi les Ministres compétents des Länder (15).

De plus, les Pays se sont vus offrir une participation directe à l'élaboration des interventions économiques de la Fédération. Certes, cette collaboration résultait déjà de l'existence du Bundesrat. Nous avons souligné, plus haut, le rôle important qui revenait, en ce domaine, aux commissions du Conseil fédéral. Par ailleurs, il apparaît que l'extension des compétences économiques que les Länder ont été amenés à concéder au Gouvernement fédéral s'est vue subordonnée à la reconnaissance expresse d'un droit de veto absolu au profit de la deuxième chambre fédérale (16). Cette restauration de la loi de participation dont G. Scelles a fait une des composantes essentielles du fédéralisme est à souligner ; toutefois, cette participation ne s'avérant pas toujours suffisante, les Länder ont recherché à intervenir directement auprès de l'Exécutif, et ceci dès le stade de la préparation des décisions. Ce résultat a été atteint dans les domaines qui présentent pour les pays un intérêt très vif, construction (17), agriculture et aide fédérale aux régions déprimées. Sur ce point, en particulier, les programmes fédéraux de développement régional sont arrêtés par le gouvernement fédéral toujours en accord avec ceux des Länder. De même, les « points centraux » qui font l'objet de mesures privilégiées de soutien, sont choisis par le Comité interministériel de politique économique régionale, sur proposition des Gouvernements des Länder.

Est-ce à dire, toutefois, que la coordination verticale qu'exige l'élaboration de la politique de développement dans un pays aussi décentralisé que l'Allemagne soit parfaitement au point ?

Il ne le semble nullement : dans un domaine aussi essentiel pour la croissance que la formation professionnelle, les efforts du Ministre fédéral de l'Intérieur pour harmoniser les politiques des Pays n'ont nullement abouti.

Quant au principal organisme de coordination, la Conférence permanente des Ministres de l'Education, celui-ci, dénué de pouvoirs et de moyens effectifs, n'a pu jouer le rôle qui aurait dû être le sien. Jusqu'à présent, c'est surtout dans le domaine de l'enseignement agricole, et en relation avec les Plans verts, qu'une certaine harmonisation a été mise sur pied. Des difficultés identiques se sont présentées dans le domaine de la recherche scientifique, domaine dans lequel compétences financières et

(15) Cet organisme a fait, également, l'objet d'une convention conclue entre le Bund et les Länder.

(16) Celle-ci n'a, en règle générale, qu'un droit de veto suspensif (Art. 77 de la Loi fondamentale). Les articles 15 et 19 de la Loi de 1967 sur l'expansion illustrent parfaitement cette évolution.

(17) La coordination des politiques de construction est organisée dans le cadre de la Loi fédérale de 1960.

compétences normatives sont réparties entre le Bund et les Länder.

On touche donc là un des problèmes essentiels soulevés par la fonction de développement, la possibilité de concilier les exigences de celle-ci avec une décentralisation du pouvoir politique. Il est difficile, en effet, de remettre en cause, sous prétexte de coordination, l'autonomie reconnue aux Länder dans certains secteurs. Dès lors, une planification globale de l'économie conçue à l'échelon fédéral s'avérerait impossible. Mais, à l'inverse, l'importance des prérogatives reconnues à la Fédération et le fait qu'elle seule possède les moyens d'harmoniser l'ensemble des interventions menées en faveur de la croissance, mettent les Pays dans l'impossibilité de mettre sur pied des programmes globaux d'expansion. Certains l'ont fait, ignorant les réserves des autorités fédérales, mais ce ne sont que des prévisions, prévisions dont l'accomplissement dépend, sur de nombreux points, des décisions arrêtées à l'échelon fédéral.

Cette difficulté n'est pas insurmontable, elle a été largement résolue dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire (au sens étroit du terme) par le biais d'un accroissement de la participation des Pays à l'élaboration des décisions du Bund. C'est par cette voie que ne manqueront pas d'être peu à peu réglés les problèmes qui restent en suspens ; c'est par celle-ci qu'en Italie ils ont été résolus, ce qui a rendu possible l'instauration d'une planification globale de l'économie.

II. — *L'Italie.*

La place qu'occupent les pouvoirs locaux dans la fonction de développement varie évidemment selon l'autonomie dont jouissent ceux-ci. Autrement dit, la situation diffère considérablement selon que l'on envisage les virtuelles « régions » ordinaires ou les régions à statut spécial.

A - LE RÔLE DES POUVOIRS LOCAUX DE DROIT COMMUN.

Les régions de droit commun n'ayant pas encore été créées, la situation se présente, dans la majeure partie de l'Italie, dans des conditions peu différentes de celles que nous rencontrerons dans les Etats unitaires.

En effet, les seules collectivités décentralisées existant pour l'instant, communes et provinces, étant placées sous une tutelle assez étroite, leur insertion dans le processus d'élaboration de la politique économique se présente, à priori, dans des conditions peu favorables.

Ainsi, les premières interventions de l'Etat en faveur des

régions ont été arrêtées, dans leur principe et dans leurs modalités, par les seules autorités nationales. Il en fut ainsi, notamment, pour la plus caractéristique d'entre elles, le plan de développement économique de la Calabre. Celui-ci fut élaboré sur l'invitation du Parlement (Loi du 26 novembre 1955) par une commission de 9 experts rattachée au Comité des Ministres pour le Mezzogiorno.

En 1959, époque à laquelle fut projetée une généralisation aux autres régions de ces plans d'expansion économique, il fut envisagé, dans un premier stade, de confier la préparation de ceux-ci aux seules Chambres de Commerce ; puis, devant les réticences ainsi soulevées, à des institutions nouvelles composées de représentants de tous les intérêts économiques (18).

Les pouvoirs locaux, par contre, n'intervenaient absolument pas. Ce fait illustre bien la tendance croissante à substituer les représentants des forces économiques aux organes de la démocratie locale en tant que porte-paroles des intérêts régionaux.

L'introduction en Italie d'une programmation générale de l'économie ne pouvait, à priori, qu'accentuer ce phénomène ; et, de fait, le premier Plan a été élaboré sans participation aucune des pouvoirs locaux. Toutefois, et d'une façon assez paradoxale, l'apparition de la planification a coïncidé avec un regain d'intérêt pour le régionalisme, et il est prévu, dans le texte même du Plan (§ 27), que la mise sur pied des Régions de droit commun doit intervenir en vue de permettre et l'articulation territoriale de la politique de développement et un élargissement de la participation démocratique.

L'intention est clairement exprimée. Sera-t-elle réalisée ?

Les Lois d'application de la Constitution ne sont pas encore toutes intervenues, mais un pas a néanmoins été franchi dans le sens d'un développement de la participation des pouvoirs locaux. En effet, un décret du 22 septembre 1964 a institué des Comités régionaux pour la programmation économique dont font partie le Président de chaque administration provinciale, les Maires des chefs-lieux de Province et ceux des villes de plus de 30.000 habitants.

Ces Comités, s'ils font aux pouvoirs locaux une place plus large que les C.O.D.E.R. françaises, ne rappellent pas moins celles-ci par nombre de leurs aspects : on y retrouve, en effet, des représentants des forces économiques, Présidents des Chambres de commerce, d'agriculture, syndicalistes ouvriers, des experts (au nombre de trois seulement) et des fonctionnaires des services extérieurs de l'Etat. Les élus locaux ne sont donc que des porte-paroles parmi d'autres des intérêts régionaux.

D'autre part, ces organismes régionaux n'ont, pour l'instant,

(18) V. notamment F. BRIATICO, « *Gazetta del Popolo* », 18 novembre 1959.

que des pouvoirs réduits. Pour l'essentiel, ils se voient assigner une tâche générale d'étude et d'information à l'égard de toute question relative à la programmation. A cet effet, ils sont, au cours de la procédure d'élaboration du Plan national, consultés « sur tous les problèmes intéressant la Région ». Cette consultation s'opère, essentiellement, par le biais d'une Commission consultative interrégionale créée auprès du Ministère du Plan par la Loi du 27 février 1967 (18 bis). Notons, enfin, qu'ils doivent préparer, « sous les directives du Ministre du Budget », des projets de plans de développement économique régional. En théorie, cette dernière compétence devrait leur permettre de jouer un rôle important. Dans la réalité, il en va tout autrement. D'une part, en effet, le rôle et l'ambition de ces plans régionaux n'a pas encore été clairement définie (Cf. Programme, paragraphes 158 et 159). D'autre part, et surtout, il semble que les premiers programmes régionaux élaborés n'aient guère constitué que des « cahiers de doléances » et « des listes démesurées d'investissements formulées sans aucun rapport aux ressources locales ou nationales ni aux perspectives du marché national et international » (18 ter). Le crédit accordé à ces instances régionales n'a pas manqué de s'en ressentir.

Cet état de choses serait vraisemblablement remis en question si les Régions ordinaires étaient créées. Le seront-elles prochainement, ou se contentera-t-on de ces comités régionaux ? Rien ne permet, encore, d'affirmer que sera retenue la première solution.

B - LE RÔLE DES RÉGIONS A STATUT SPÉCIAL (19).

Nous avons déjà souligné combien le manque de moyens financiers dont souffrent les Régions, l'intervention croissante de la Cassa dans le Sud et, surtout, la naissance d'une programmation nationale ont vidé d'une grande part de leur contenu les attributions reconnues aux Régions. Il n'est pas étonnant, dès lors, que celles-ci aient renoncé à prendre des décisions dont l'exécution leur échappe de plus en plus. Ainsi, le Plan régional de développement économique mis en chantier par la Sicile depuis 1956 n'a-t-il pas encore vu le jour.

La situation est identique dans le Haut-Adige et le Val d'Aoste, régions dans lesquelles l'élaboration des programmes envisagés dès 1961 piétine toujours.

(18 bis) Présidée par le Ministre, cette Commission comprend, en effet, à côté des représentants des Administrations régionales, les différents Présidents des Comités régionaux pour la Programmation.

(18 ter) *Le Monde*, 24 septembre 1968.

(19) V. C. PALAZZOLI, *opus. cit.*, p. 408 et s. ; DELLA PORTA, dans *Institut de sociologie Solvay*, p. 169, *opus. cit.* et *Economie appliquée*, 1960, p. 529.

Alors se pose une question. Cet amenuisement constant de l'autonomie régionale dans le domaine économique est-il compensé par une association croissante des Régions à l'adoption des décisions nationales.

A cette question ne peut être apportée qu'une réponse nuancée. La collaboration des régions varie, en effet, selon que les décisions envisagées sont du seul ressort de l'Etat, ou, au contraire, qu'elles résultent d'une extension de la compétence étatique au dépens des compétences régionales.

1. — Dans le premier cas, la participation des Régions est, à vrai dire, assez variable. Certes, diverses procédures ont été organisées. Les Présidents des Régions siègent au Conseil des Ministres et au Comité interministériel pour la Programmation lorsque ceux-ci examinent des « questions les intéressant » ; par ailleurs, les autorités régionales sont, soit consultées directement soit invitées à déléguer des représentants dans diverses commissions administratives. Enfin, et surtout, les Régions peuvent présenter au Parlement italien des vœux et même des projets de Loi.

En fait, l'efficacité de cette participation va dépendre essentiellement du « poids » politique que représentent les pouvoirs locaux. Conséquence : les élus, surtout, vont être sensibles aux revendications régionales ; c'est d'ailleurs, auprès du Parlement que les Régions ont obtenu leurs principaux succès, octroi de crédits extraordinaires, mesures d'aide, etc...

Le Gouvernement, au contraire, apparaît bien moins perméable à ces pressions. Il le sera d'autant moins qu'il se trouve, dans le domaine économique en particulier, sous l'influence croissante des techniciens. Or, l'instauration d'une planification globale de l'économie accentuant, en Italie, le déplacement du centre de décision du Parlement vers l'Exécutif, les Régions voient leur position affaiblie. Elles sont donc de moins en moins en mesure de peser directement sur les décisions de politique économique prises par le pouvoir central.

2. — Par contre, lorsque les interventions économiques de l'Etat concernent le domaine attribué en principe aux Régions (et donc empiètent sur celui-ci), les pouvoirs locaux ont joué, et c'est normal, un rôle beaucoup plus actif. Les décisions résultent alors et d'un travail commun, et d'une véritable négociation entre l'Etat et la Région.

De cette collaboration, l'élaboration du Plan de Renaissance de la Sardaigne fournit un exemple fort intéressant (mais dont on doit noter le caractère assez exceptionnel, tout au moins dans l'état actuel des choses).

Ce Plan est prévu, rappelons-le, par l'article 13 du Statut de l'Ile (20), lequel met l'accent sur le « concours » qui doit se

(20) Cf. *supra*, Chapitre I du Titre I.

manifester entre l'Etat et la Sardaigne au cours de son élaboration. Cette collaboration s'avérait nécessaire puisque ce Plan qui concerne pour l'essentiel des secteurs réservés à la compétence régionale, est financé surtout par l'Etat. Il était même à penser que, profitant de cet atout, l'Etat imposerait la décision ; or, en fait, (et c'est ce qui explique la « célébrité » du Plan Sarde) cette collaboration semble bien avoir été réelle.

Tout d'abord, les organismes d'études qui en ont assuré la préparation furent désignés, en commun accord, par la Région et l'Etat. En effet, la Commission d'experts chargée des études préliminaires a été nommée par le Comité des Ministres pour le Mezzogiorno mais avec l'approbation du Président de la Junte régionale. De même, le groupe de travail désigné en 1959 pour élaborer l'avant-projet du Plan de Renaissance, le fut sur une base paritaire. Il comprenait pour la moitié des spécialistes nommés sur proposition des Universités de Sassari et de Cagliari mais aussi des organisations économiques de l'île (Chambre de Commerce, Syndicats, etc...) (21).

On retrouve, au niveau de la décision proprement dite, cette collaboration des autorités régionales et nationales. Le Plan Sarde a, en effet, été adopté tout d'abord par une Loi du Parlement italien du 11 juin 1962, puis ensuite par une Loi régionale du 11 juillet 1962, définissant « les tâches de la Région en matière de développement économique et social de la Sardaigne ». De plus, le Conseil des Ministres, avant de soumettre son projet aux Chambres, le soumit à la Junte régionale. Celle-ci, en adressant au Parlement un vœu où elle exprimait ses critiques, put ainsi obtenir une modification du projet initial dans un sens plus favorable aux intérêts régionaux.

La collaboration des pouvoirs locaux avec l'Etat s'est donc ici exercée tout au long du processus de décision. L'intérêt qu'a soulevé en Italie cette expérience souligne évidemment son caractère isolé. Des circonstances favorables (la compétence des dirigeants Sardes) expliquent en partie son succès. Dès lors, il est permis de se demander si l'élaboration du Plan Sarde constitue une expérience sans lendemain ou bien si elle préfigure un processus de décision plus décentralisé.

Cette évolution n'est pas impossible dans la mesure où il est préférable pour l'Etat, non seulement pour des raisons de principe (démocratisation de la planification), mais aussi au nom de l'efficacité, d'obtenir le concours des pouvoirs locaux. La Région constitue, en effet, un relai très utile au niveau de l'exécution de la politique nationale d'expansion et ceci d'autant plus que subsistent en Italie des particularismes très accentués.

(21) On peut noter une nouvelle fois la synthèse ainsi établie entre la représentation des forces économiques et l'exigence de technicité.

Mais ces instruments appréciables que sont les Régions ne peuvent jouer à plein qu'au prix d'une association réelle de celles-ci à l'élaboration des décisions nationales. Cette idée semble faire son chemin en Italie mais, de toute façon, elle exige au départ que les pouvoirs locaux renoncent largement à l'autonomie qui leur était primitivement reconnue dans le domaine économique. Le régionalisme italien se rapproche dès lors du « régionalisme » économique dont on peut constater l'apparition dans des Etats centralisés tels que la France et la Belgique.

*§ 2. — La place ménagée aux pouvoirs locaux
dans l'élaboration de la politique de développement
des pays centralisés.*

Le problème à résoudre ici peut être plus rapidement circonscrit puisque la collaboration est à sens unique : il s'agit de savoir si l'Etat va associer les instances régionales à l'élaboration de ses décisions. Les orientations principales de la politique de développement étant arrêtées exclusivement à l'échelon national, la collaboration pouvant s'instaurer entre les pouvoirs locaux et l'autorité centrale dépendra surtout de la bonne volonté de celle-ci.

Or, plusieurs facteurs peuvent inciter l'Etat à s'assurer le concours des collectivités décentralisées.

Tout d'abord, celles-ci, bien que dénuées de pouvoirs réels, ont néanmoins un poids politique qui peut être considérable. Rester totalement sourd aux revendications des provinces néerlandaises ou, bien sûr, de la Wallonie et des Flandres est un risque qu'un Gouvernement peut difficilement prendre.

A cet élément politique s'ajoute un facteur économique directement lié à la planification en vue du développement. Les planificateurs redécouvrent de plus en plus la région, non plus en tant que collectivité autonome, mais comme espace socio-économique au niveau duquel les problèmes soulevés par le développement peuvent être résolus d'une manière à la fois plus souple et plus réaliste. Il y a là un élément dont peuvent bénéficier les pouvoirs locaux s'ils sont en mesure de répondre aux exigences techniques de la planification.

Mais, à y regarder de plus près, il est permis de se demander s'il n'y a pas dans ces divers éléments, à priori favorables, des armes à double tranchant.

Le poids politique dont disposent les autorités locales se voit souvent annihilé par le fait que toutes sont tentées d'en faire usage. Dès lors, les pressions émanant de toutes les directions vont tendre à s'annuler. Ainsi, les Flamands obtiendraient tout de l'Etat si les Wallons assistaient passivement à leurs efforts.

Inutile de dire qu'il n'en est rien (21 bis). Il faut ajouter à cela que le destinataire naturel des pressions effectuées par les intérêts locaux est le Parlement. Or, celui-ci se voit, sous l'effet de la planification globale de l'économie, de plus en plus dépossédé de la responsabilité de la fonction de développement. Par ricochet, l'influence qu'exerçaient par ce biais les élus locaux n'a pu que décliner.

Il reste cette « résurrection » de la Région provoquée par les planificateurs pour des raisons économiques et techniques. Mais, une remarque ne peut manquer de venir immédiatement à l'esprit. L'Etat n'a-t-il pas intérêt à déconcentrer plutôt qu'à décentraliser l'élaboration de ses décisions. Confier l'élaboration d'un programme de développement aux représentants de l'Etat dans la Région n'offre-t-il pas les avantages, souplesse, meilleure compréhension des problèmes locaux, etc... sans présenter les inconvénients de la décentralisation, inconvénients d'autant plus nets qu'il s'agit ici d'une politique dont la qualité majeure doit rester la cohérence.

Le jeu combiné de ces différents facteurs donne à la participation des pouvoirs locaux à l'élaboration de la politique de développement une physionomie très particulière. Celle-ci se caractérise, tout d'abord, par le fait qu'on ne reconnaît aux représentants des collectivités décentralisées qu'un pouvoir consultatif. Cela va de soi puisque la décision reste juridiquement du seul ressort du pouvoir central ; il reste, toutefois, à savoir quelle sera la portée de cette consultation.

Le deuxième trait spécifique de l'association des pouvoirs locaux à la fonction développement peut être trouvé dans la tendance qui veut qu'actuellement on adjoigne aux élus locaux des représentants des forces économiques et des techniciens. Est-ce l'amorce d'une substitution de ces derniers aux premiers, en tant que porte-paroles des intérêts de la Région ? Est-ce, au contraire, le moyen de revitaliser les Régions et de leur redonner un rôle qu'elles n'ont plus ?

I. — *La consultation des pouvoirs locaux en tant que tels.*

La consultation des pouvoirs locaux adopte essentiellement deux formes, une forme inorganisée, le pouvoir central sollicite directement l'avis d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des collectivités décentralisées, et une forme institutionnelle, constitution de Commissions consultatives permanentes composées exclusivement de représentants des élus locaux.

A - La consultation inorganisée des élus locaux est évidemment chose courante : quel responsable d'une collectivité décen-

tralisée ne va-t-il pas, spontanément, fournir son avis (auquel se mêle généralement quelque revendication) aux Administrations centrales ?

L'existence de cette forme de consultation est indéniable. Il est plus difficile de la décrire de façon précise et, surtout, d'en circonscrire la portée. A cet égard toutefois, la politique néerlandaise d'industrialisation semble fournir un exemple plein d'intérêt.

Cette politique, destinée à combattre le chômage structurel sévissant dans certaines régions à prédominance agricole, fut en effet décidée à la suite des pressions répétées des autorités provinciales et communales intéressées. On trouve donc les pouvoirs locaux au départ de cette expérience ; mais ceux-ci vont rester associés au pouvoir central tout au long de la décision.

Dès 1949, en effet, le Ministre néerlandais des Affaires économiques demande aux autorités provinciales leur avis sur les formes que devait prendre cette action en faveur de l'industrialisation régionale et sur les régions qui devaient en bénéficier.

En fonction de cet avis, mais aussi des études effectuées par la Commission supérieure de l'industrialisation (où sont présents, rappelons-le, des représentants des organisations économiques et professionnelles), le Gouvernement arrête un premier projet dans lequel il indique quels sont les points du territoire qui doivent faire l'objet d'un effort particulier. Mais, la décision n'est prise qu'après une ultime consultation des autorités provinciales, consultation généralement suivie d'effets. Ainsi, en 1958-1959, le Gouvernement estimait que l'aide de l'Etat devait se concentrer sur des pôles de développement en nombre très restreint. Consultés, les gouvernements provinciaux exprimèrent largement leur désaccord et cet avis fut entendu puisque le pouvoir central retint finalement, à côté des pôles de croissance initialement choisis, un certain nombre de centres complémentaires dont l'industrialisation devait également être favorisée.

Il apparaît donc dans cet exemple précis (21 ter) que les pouvoirs locaux en tant que tels ont joué un rôle non négligeable dans l'élaboration de certaines des décisions de politique économique à long terme. Toutefois, il convient de signaler, et ceci nous paraît primordial, que chaque province néerlandaise dispose d'un Institut économique technologique, organisme semi-officiel financé en grande partie par les autorités provinciales et communales. Ces Instituts portent leurs efforts sur la vie économique régionale, et la préparation des différentes mesures prises dans le cadre de la politique d'industrialisation a été

(21 ter) Une consultation directe des provinces et des sociétés de développement par la Direction générale de l'Aménagement du Territoire est également organisée en Belgique. Mais l'expérience est trop récente pour que l'on puisse déjà en dégager la portée.

largement le fruit d'un dialogue soutenu entre ces techniciens des Provinces et ceux du Gouvernement central.

Il est indéniable que l'assistance de ces techniciens (22) est pour une grande part dans ce rôle important joué par les provinces néerlandaises, provinces qui, sur le plan juridique, ne disposent pas de pouvoirs supérieurs à ceux des départements français ou des provinces belges.

B - A ce type de consultation, mettant directement en relation l'Etat et les autorités locales, tend à s'ajouter, et même à se substituer, une consultation organisée.

Dans ce sens, ont été créées de nombreuses commissions consultatives au sein desquelles siègent les représentants des collectivités décentralisées.

En général, ces commissions fonctionnent directement à l'échelon national. Le type même en est la Commission nationale de l'aménagement du territoire instituée en Belgique, organisme dont 9 des 27 membres sont choisis, à raison d'un par province, « sur une liste double d'experts présentée par la députation permanente du Conseil provincial » (Art. 3).

Mais ces Commissions se situent également, et ceci assez fréquemment, à l'échelon régional. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, les collectivités décentralisées sont informées des projets du Gouvernement par le biais de Commissions réunissant, au niveau de la province, les représentants des instances locales, régionales et centrales compétentes en matière d'expansion régionale.

L'apparition et le développement de ces commissions sont intéressants car elles constituent un excellent moyen d'information réciproque. Les pouvoirs locaux peuvent y prendre connaissance des intentions de l'Etat et donner leur avis sur celles-ci. Une véritable collaboration peut ainsi s'instaurer entre les responsables nationaux de la croissance et les représentants des populations locales.

Mais cette extension des Commissions consultatives a surtout, selon nous, une autre signification. En effet, si on les examine en détail, on s'aperçoit qu'à l'exception des organismes néerlandais dont nous venons de parler, ces commissions ne sont jamais composées exclusivement de représentants des organes de la démocratie locale. Dans certains cas même, ceux-ci n'y ont qu'un nombre de sièges assez réduit, la majorité des places étant occupée par des techniciens et des mandataires des organisations économiques et professionnelles. Le développement de ce système

(22) On retrouve dans le domaine de l'aménagement du territoire, *stricto sensu*, un phénomène assez semblable puisque les provinces et les communes importantes ont institué des Bureaux de planification chargés des études techniques que nécessitent les divers plans d'aménagement. L'un de ces organismes, le Bureau de planification de Rotterdam, a même acquis une notoriété qui dépasse les frontières de la Hollande.

des commissions mixtes consultatives paraît donc en étroite relation avec la tendance croissante à faire des techniciens et des forces économiques les principaux porte-paroles des intérêts régionaux.

II. — *La tendance à associer (et à substituer ?)
les techniciens et les représentants
des organisations économiques aux élus locaux.*

A l'origine de la mise sur pied d'une politique de développement régional on trouve, aussi bien en France qu'en Belgique, les organisations économiques locales ; ce sont leurs efforts, leurs études, leurs pressions qui, le plus souvent, ont provoqué la prise de conscience des aspects spatiaux de la croissance.

Il n'est pas étonnant, dès lors, que syndicats et associations professionnelles aient joué, et jouent de plus en plus, un rôle considérable dans l'élaboration de la politique d'expansion régionale ; comment ceci s'est-il manifesté ?

Tout d'abord, à l'échelon régional, de la même façon qu'à l'échelon national, les forces économiques interviennent d'une manière que l'on peut qualifier d'inorganisée par opposition aux nouvelles formes de consultation actuellement en honneur. Les pressions qu'exercent les milieux économiques régionaux soit auprès des services extérieurs, soit près du pouvoir politique et de l'Administration centrale, soit enfin par une action sur l'opinion (23), jouent un rôle considérable mais dont il est, là encore, difficile d'apprécier exactement la portée.

La consultation des producteurs d'une région a parfois pris une forme plus systématique avec la réunion de « tables rondes », associant des représentants de l'Etat, du patronat et des syndicats. Ces tables rondes ont connu une certaine faveur, en France notamment, en liaison avec la politique de reconversion mise en œuvre par les pouvoirs publics pour remédier aux difficultés que provoquent, par exemple, la fermeture des mines de fer en Lorraine ou celle de houillères non rentables.

Mais, c'est sous une forme beaucoup plus organisée, par le biais de petits conseils économiques régionaux, voire locaux, que se manifestent surtout les organisations de producteurs. C'est au sein de ces organismes d'un type nouveau (24) qu'est réalisée

(23) Les grandes grèves provoquées par les problèmes de reconversion aussi bien en Lorraine que dans le Borinage illustrent ce propos. Celles-ci étaient certes déclenchées par les syndicats mais elles étaient destinées à provoquer une prise de conscience de l'opinion régionale et ne pouvaient réussir qu'à cette condition.

(24) On aurait pu concevoir que certains des organismes professionnels existants, Chambres de Commerce, Chambres d'agriculture, etc... puissent jouer ce rôle. Mais, d'une part, elles se sont cantonnées volontairement dans des

l'association des forces économiques régionales et des représentants des élus locaux. Il reste à savoir dans quelles conditions, et dans quel but.

A - DESCRIPTION DES NOUVELLES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES DES ÉLUS LOCAUX ET DES INTÉRÊTS RÉGIONAUX.

La naissance d'une politique de développement régional a coïncidé, aussi bien en France qu'en Belgique, avec l'apparition d'organismes privés, Comités d'aménagement ou d'expansion, qui ont joué et jouent encore un rôle important.

Ainsi, en France (25), dès 1950 sont apparus, sous le régime de la loi de 1901, des Comités d'expansion économique ayant et des dénominations variées (Comités d'aménagement, Comités d'études, etc...) et des zones d'influence très diverses (Comités locaux, départementaux, interdépartementaux). Ces Comités furent créés parfois sur l'impulsion de leaders politiques régionaux (M. Pleven en Bretagne, M. Pflimlin en Alsace) mais, le plus souvent, à la suite d'initiatives venant des milieux économiques. Ceux-ci tenaient d'ailleurs une place prédominante dans la composition de ces organismes.

En Belgique, s'est développé, à peu près à la même époque, un phénomène analogue. Des conseils économiques régionaux, ayant une base territoriale variable, (en général la province, mais également des circonscriptions plus réduites) se sont créés sur l'initiative de personnalités locales appartenant aux milieux économiques. Ces organismes purement privés sont composés principalement de représentants du monde industriel, du commerce et de l'agriculture, des Syndicats et des milieux indépendants. Enfin, trait original, ces conseils provinciaux ou locaux sont coiffés par un Conseil économique Wallon et un Conseil économique flamand dont l'audience apparaît considérable (25 bis).

Aussi bien en France qu'en Belgique, ce sont ces organismes privés qui, au sein de la région, ont constitué les interlocuteurs de l'Etat lorsque celui-ci commença à se préoccuper des problèmes d'expansion régionale. Il est significatif, par exemple, qu'en France, ce fut aux Présidents des Comités régionaux (7

tâches essentiellement techniques, d'autre part, leur vocation spécialisée ne leur permettait pas de dégager une vue d'ensemble des problèmes d'expansion régionale.

(25) V. L. GORNY, « *Les économies régionales* », opus. cit. ; M. VASSEUR, « *La réforme des structures industrielles et des économies régionales* », 1959 ; J. DE LANVERIN, « *A propos de démocratie économique, l'aménagement du territoire* », D. soc., juin 1962, p. 321 ; I.E.P. Grenoble « *Administration traditionnelle et planification régionale* », A. Colin, 1965.

(25 bis) V. Ph. MONFILS, art. cit.

par roulement) que l'on donna mission de représenter les intérêts locaux au sein du Conseil supérieur du Plan.

Toutefois, cet état de choses était, par bien des aspects, insatisfaisant.

Tout d'abord, ces Comités étaient dominés (en France tout au moins) par les représentants des milieux patronaux, et ceci à tel point que l'on associa très vite certains de ces organismes à une forme nouvelle de pression, leur principal objectif étant fréquemment d'appuyer les revendications des industriels locaux. Des remèdes à cette situation furent certes recherchés. Ainsi, en France, le Gouvernement, dans une circulaire du 20 janvier 1961, offrit un certain nombre d'avantages aux Comités régionaux d'expansion (correspondant aux circonscriptions d'action régionale) à la condition que leur composition obéisse à certaines règles. Il fallait, notamment, que leur comité directeur fasse place, non plus seulement à des représentants des milieux industriels et commerciaux mais, également, à des personnalités émanant des organisations agricoles, des syndicats, des universités, des associations familiales, etc... En réalité, les effets de cette circulaire furent assez limités. De plus, et surtout, il est à souligner que la circulaire de 1961 ne faisait nullement obligation aux Comités d'expansion d'ouvrir leurs portes aux représentants des élus locaux.

En effet, ces organismes, aussi bien que les Conseils économiques régionaux belges, ne ménageaient aucune représentation organique des collectivités locales. Des élus locaux pouvaient s'y rencontrer, mais ils siégeaient à d'autres titres. Dans la mesure où c'était seulement par le biais de ces institutions que l'Etat dialoguait avec les Régions, il apparaissait donc que les organes de la démocratie locale se trouvaient complètement écartés de ce dialogue.

Cet état de choses fit l'objet de nombreuses critiques et celles-ci ont entraîné la création d'institutions mixtes représentant à la fois les milieux économiques régionaux et les élus locaux assistés d'un certain nombre d'experts.

C'est aux Pays-Bas que sont apparus, tout d'abord, ces organismes nouveaux, dans un domaine qui, à vrai dire, ne touche qu'indirectement la politique économique, celui de la planification sociale (établissement de plans de développement socio-culturel). Des « commissions provinciales pour la planification sociale » comprenant, d'une part, des représentants des gouvernements provinciaux et des communes et, d'autre part, des mandataires des différentes organisations et associations implantées dans la province, se sont vues reconnaître un rôle important dans ce domaine limité.

La Belgique a suivi puisque, d'une part, des Comités provinciaux d'expansion placés sous la présidence du Gouverneur de

la Province et, d'autre part, des Commissions consultatives de l'aménagement du territoire ont été peu à peu constitués à partir de 1959-1962 (Arrêté du 13 juillet 1959). En France, enfin, des Commissions de développement économique régional (C.O.D.E.R.) ont été créées en 1964, à raison d'une par circonscription d'action régionale.

La composition de ces différents organismes paraît régie par un certain nombre de principes communs.

Il y est fait place, tout d'abord, et c'est la grande innovation, aux élus locaux. Ainsi, l'article 1^{er} du Décret du 14 mars 1964 prévoit que les C.O.D.E.R. comprendront un quart au moins d'élus locaux, c'est-à-dire, « un ou plusieurs conseillers généraux désignés par chaque conseil général parmi ses membres, et un ou plusieurs maires désignés pour chacun des départements par le conseil général en dehors de ses membres ». Cette proportion d'élus locaux parut à l'origine très faible, d'autant que les C.O.D.E.R. paraissaient destinées à empiéter sur les prérogatives des collectivités décentralisées. On assista donc à une véritable levée de boucliers de la part de celles-ci. En fait, si l'on tient compte des élus locaux siégeant dans les C.O.D.E.R. à un autre titre, on s'aperçoit que la part de ceux-ci varie entre 28 % (Bourgogne) et 50 % (Basse-Normandie) (26). A cela, il faut ajouter que la moitié des C.O.D.E.R., environ, sont présidées par un élu local (généralement en même temps parlementaire). A cet égard, on peut noter que le projet de loi soumis au référendum d'avril 1969 ne marquait qu'un très léger progrès puisque les élus locaux, proprement dits, ne se voyaient, en moyenne, accorder que le tiers des sièges des Conseils régionaux (26 bis).

La proportion d'élus locaux siégeant au sein de ces commissions mixtes paraît légèrement supérieure en Belgique. Ainsi, les Commissions consultatives d'aménagement du territoire sont composées pour moitié de « délégués du Gouvernement » mais aussi de « membres des députations permanentes, de membres des conseils d'administration d'associations de communes... et de membres de collèges échevinaux de la région » (article 7, Loi du 29 mars 1962). Par contre, à s'en tenir au projet de loi déposé au Parlement belge, en octobre 1968, les Conseils économiques régionaux dont la création paraît envisagée ne feraient aux représentants des élus locaux qu'une place sensiblement plus modeste.

La deuxième catégorie de membres de ces institutions régionales consultatives comprend les représentants des forces économiques. Ils forment la moitié de l'effectif global des C.O.D.E.R.

(26) Chiffres cités par J. L. BODIGUEL, dans « *Les C.O.D.E.R., composition, bilan et perspectives* », R.F.S.P., juin 1966, p. 487.

(26 bis) Cette proportion pouvait, il est vrai, se voir sensiblement accrue par le fait que siégeaient, également, dans ce Conseil régional, les députés à l'Assemblée nationale, lesquels exercent souvent des responsabilités locales.

ainsi que des commissions d'aménagement du territoire belge. Un principe domine leur désignation : toutes les organisations économiques représentatives de la région doivent disposer de sièges au sein de ces organismes.

On rencontre enfin dans les C.O.D.E.R. et les Comités provinciaux d'expansion belges, une troisième catégorie de membres, les personnalités indépendantes connues pour leur compétence dans le domaine économique et social.

A priori, ces organismes nouveaux semblent donc fort bien adaptés aux exigences de la fonction de développement puisqu'ils paraissent à la fois représentatifs et bien armés sur le plan technique.

Toutefois, des critiques assez nombreuses se sont élevées, notamment quant à la composition des C.O.D.E.R.

On a tout d'abord souligné la faible place réservée aux élus locaux mais, nous avons vu plus haut qu'en pratique ceux-ci étaient représentés beaucoup plus largement que cela avait été prévu à l'origine.

Il a été remarqué, ensuite, que les syndicats s'y trouvaient nettement sous-représentés par rapport aux organisations patronales. Celles-ci disposent en moyenne de 32 % de l'effectif global alors que les organisations ouvrières occupent moins de 15 % des sièges. Il y a là un inconvénient certain mais dont il ne faut pas surestimer l'importance dans le contexte de la fonction de développement dont nous avons déjà amplement souligné le caractère « fédéral » et l'exigence de quasi unanimité qui en découle.

La dernière critique adressée aux C.O.D.E.R. paraît plus importante. Il est apparu que les personnalités désignées en raison de leur compétence, et qui, normalement, auraient dû présenter une large indépendance à l'égard des forces économiques et du pouvoir politique, étaient en fait choisies principalement dans les milieux patronaux, alors que l'Université qui dispose au maximum de trois sièges dans deux des C.O.D.E.R., ne compte, dans quatre autres, aucun représentant. Ceci est lourd de conséquences, car ces personnalités qualifiées auraient dû, normalement, jouer au niveau de la Région ce rôle de magistrature économique qui revient aux planificateurs à l'échelon national. On pouvait penser, notamment, qu'en plus de leur rôle de conseillers, elles seraient amenées à arbitrer entre les différents départements ou villes de la Région et à harmoniser les vues des diverses catégories économiques en une synthèse cohérente et réaliste. Il est évident que la portée de la consultation de ces organismes en aurait été considérablement renforcée.

En fait, et quelle que soit l'importance de ces problèmes, l'avenir de la formule qui consiste à associer les élus locaux aux représentants des intérêts socio-professionnels dépend, avant

tout, de la réponse qui peut être donnée à la question fondamentale qui se pose, ici, sur le plan des principes : est-il possible de combiner valablement une représentation fondée sur la doctrine de la démocratie politique et une représentation fondée sur celle de la démocratie économique. A l'échelon national, et nous l'avons rapidement souligné en évoquant le projet de transformation du Sénat français, cette combinaison paraît hasardeuse. A ce niveau, en effet, les principes de la démocratie politique restent encore bien affirmés ; ils ont même fait l'objet d'une certaine restauration dans la mesure où la pression des groupes d'intérêt ne s'exerce plus sur les Assemblées parlementaires avec autant de vigueur qu'autrefois : le parlementaire reste donc le représentant de la Nation élu par les citoyens. A l'échelon local, par contre, s'il demeure que les élus le sont dans le cadre de la démocratie politique, l'opposition entre la notion de citoyen et celle d'individu « situé » s'est considérablement atténuée. L'intérêt local et celui des agents économiques implantés dans la commune, le département ou la province se rejoignent d'une manière ostensible. Le Conseil municipal démissionne pour protester contre la fermeture d'une entreprise locale. Bref, si les principes demeurent, ils ont, dans les faits, perdus une grande part de leur signification. On s'explique, ainsi, que l'apparition puis le développement d'organismes mixtes, associant élus locaux et producteurs, n'ait pas rencontré, à ce niveau, d'obstacles majeurs (26 bis).

Or, par ailleurs, il semble bien que cette formule soit de nature à favoriser la participation effective des élus locaux à l'élaboration de la politique d'expansion. La présence à leurs côtés des représentants des forces économiques et des techniciens, dont nous avons vu qu'ils se trouvent au cœur de la décision, ne paraît nullement indiquer que ces derniers se substituent aux autorités locales dans la défense des intérêts régionaux. Au contraire, c'est là, au moins peut-on le penser, un facteur favorable à l'accroissement de l'influence de la démocratie locale.

En admettant ainsi que les pouvoirs locaux se trouvent en mesure d'influencer la politique de croissance à travers ces organismes, il reste à savoir si ce pouvoir virtuel est devenu réalité. Autrement dit, les institutions nouvelles jouent-elles un rôle effectif dans la fonction de développement ?

(26 ter) Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait eu aucuns problèmes. D'ailleurs, ceux-ci apparaissent d'autant plus sérieux que les pouvoirs accordés à ces institutions nouvelles sont plus importants. Il est significatif, à cet égard, de noter que l'article 35 du projet de loi soumis au referendum d'avril 1969 stipulait : « les délibérations qui concernent le programme d'équipement ou le budget régional ou qui ont un objet financier... doivent avoir recueilli, en outre, la majorité des suffrages exprimés par les conseillers régionaux élus au suffrage universel direct ou indirect ».

B - INTERVENTION DES NOUVELLES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES DES ÉLUS LOCAUX ET DES INTÉRÊTS RÉGIONAUX.

D'entrée, il convient de souligner que les organismes décrits ci-dessus n'ont qu'une fonction consultative ; la décision demeure, en toute hypothèse, le monopole du pouvoir central. Toutefois, il faut s'entendre sur la portée de cette consultation. Celle-ci recouvre-t-elle un pouvoir effectif, équivaut-elle, en pratique, à une décision, comme cela est fréquemment le cas dans le contexte de la fonction de développement, ou bien n'a-t-elle qu'un rôle purement formel ? Tel est le problème essentiel.

Pour y répondre, il semble nécessaire de distinguer dans le rôle de ces Commissions mixtes, deux fonctions, une *fonction consultative*, au sens étroit du terme, on leur demande un avis sur un projet de décision déjà élaboré, et une fonction de proposition, c'est à elles que revient de préparer le projet.

C'est la première de ces fonctions qui échoit le plus souvent aux organismes représentatifs des pouvoirs et des intérêts régionaux. C'est même la seule qu'assument les C.O.D.E.R., les Comités provinciaux d'expansion et les Commissions consultatives d'aménagement du territoire belges. Ces dernières, par exemple, ont uniquement à fournir un avis à propos des plans régionaux qu'ont préparé des personnalités désignées par le Ministre responsable de ce domaine. En France, de même, les C.O.D.E.R. sont appelées à donner leur avis sur le « rapport du Préfet de région sur les principales options du Plan », rapport consacré à la fois aux perspectives d'aménagement à long terme (20 ans) de la Région, aux perspectives à moyen terme (période recouverte par le plan) et, enfin, à la prévision des investissements nécessaires. Cette consultation se situe dans la phase de préparation du Plan. Par la suite, une fois les objectifs de celui-ci adoptés, les C.O.D.E.R. sont à nouveau consultées au cours du processus d'élaboration des tranches régionales du plan, c'est-à-dire, des programmes d'investissements publics intéressant la Région. C'est, là encore, au Préfet de région, assisté de la Conférence administrative régionale, qu'il appartient de faire les propositions aux instances nationales (Comité de régionalisation du plan) ; et les C.O.D.E.R. n'interviennent que pour donner leur avis quant à la répartition des crédits qu'envisagent les autorités déconcentrées.

Ainsi, dans l'exemple français aussi bien que dans l'exemple belge, les organismes représentatifs de la Région ont seulement à émettre leur opinion sur un document ou un projet de décision qu'ont préparé des personnalités dépendant du pouvoir central.

A priori déjà, il est possible d'affirmer qu'en raison du moment où se situe leur intervention, les organismes régionaux voient

réduire leurs chances d'influencer la décision. Ceci semble avoir été confirmé dans les faits. Pour ne prendre que l'exemple français, les réflexions qu'ont inspirées aux C.O.D.E.R. les rapports du préfet de région sur les orientations du v^e Plan ne semblent guère avoir été prises en considération. Il est vrai qu'alors que certaines commissions se sont livrées à un examen approfondi du rapport et ont donné un avis complet, d'autres, après une étude superficielle, se sont bornées à émettre quelques remarques de détail (27). Il faut, toutefois, noter à la décharge des C.O.D.E.R. que celles-ci se réunissaient pour la première fois à cette occasion.

D'ailleurs, les avis qu'elles ont fournis quant aux tranches régionales du plan ont été beaucoup mieux élaborés et il semble qu'ils aient eu une influence plus grande sur la décision finale. Toutefois, de l'avis des intéressés et même de certains membres du Gouvernement, cette influence reste très limitée et de nombreuses critiques sont adressées à ces nouvelles institutions quant à leur fonctionnement et leur rôle (28) (délais insuffisants pour l'examen des différents documents, manque de moyens matériels, etc...).

Il est certain que c'est surtout en exerçant une *fonction de proposition* que les organismes consultatifs peuvent exercer une influence véritable. Or, tel n'est pas le rôle actuel des institutions régionales. Si l'on excepte les Commissions provinciales pour la planification sociale qui élaborent elles-mêmes, aux Pays-Bas, les plans de développement socio-culturels de leur région et les proposent au Gouvernement, les autres organismes représentatifs de la Région se voient cantonnés dans un rôle strictement consultatif.

Ceci est d'autant plus remarquable que les organismes privés dont il a été fait mention plus haut (Comités régionaux d'expansion, etc...), exerçaient (et exercent parfois encore) cette fonction de proposition. Ainsi, le Conseil économique wallon a-t-il pris l'initiative de l'établissement d'un plan destiné à remédier aux problèmes démographiques de la Région. Ce Plan, dont la préparation fut confiée à un expert, M. A. Sauvy, entraîna la création d'une Commission officielle ayant comme objectif de rechercher, dans le prolongement du rapport Sauvy, les moyens concrets de lutter contre le déficit en main d'œuvre de la Wallonie (29). Dans le même temps, on constate que les Comités

(27) Il en résulta que les travaux de certaines C.O.D.E.R. influencèrent les conclusions du Commissariat alors que les remarques faites par d'autres ne recevaient aucun écho. Ceci explique que des jugements divergents soient portés sur l'influence qu'ont eu les C.O.D.E.R. à ce stade du processus. V. par exemple *Le Monde*, 3 et 4 février 1967 et J. J. BONNAUD, *article cité*.

(28) *Le Monde*, 3 et 4 février 1967.

(29) Revue du conseil économique Wallon, janvier, avril, mai-juin et juillet-août 1962.

provinciaux d'expansion économique, organismes présidés par le Gouverneur de la Province et agréés par le Ministre des Affaires économiques, n'ont qu'un rôle des plus mineurs. De même, en France, les Comités régionaux d'expansion avaient-ils reçu, pour le IV^e Plan, la responsabilité de l'établissement des perspectives de développement économique régional (un des éléments des tranches opératoires). Il semblerait ainsi que les organismes privés représentant exclusivement les milieux économiques aient eu un rôle plus important que les institutions où ils sont associés aux élus locaux.

Serait-ce la confirmation de ce que nous décelions plus haut, à savoir la tendance à substituer les mandataires des forces économiques aux pouvoirs locaux comme porte-paroles des intérêts régionaux.

A vrai dire, il ne le semble pas, et ceci pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, s'il est généralement exact que les organismes régionaux mixtes n'ont pas, en tant que tels, une fonction de proposition bien affirmée, il est non moins exact que certains des éléments qui les composent sont associés à cette fonction. Ainsi, par exemple, les rapports d'orientation du V^e Plan ont été préparés par les préfets avec l'aide de groupes de travail composés de fonctionnaires, d'experts, mais aussi de membres des C.O.D.E.R.

Cette expérience risque d'ailleurs de se généraliser dans l'avenir. En effet, il ne faut pas oublier que tous ces organismes sont relativement jeunes et n'ont pas encore acquis leur aspect définitif. Ainsi, pour ne raisonner, là encore, que sur l'exemple français, il est à peu près certain que les C.O.D.E.R. verront leurs pouvoirs progressivement accrus. En admettant, même, qu'elles ne cèdent pas la place à de véritables Conseils régionaux, ayant pouvoir délibératif (29 bis), ce que prévoyait le projet de loi rejeté au référendum d'avril 1969, on semble, d'une manière générale, admettre la nécessité d'accorder aux actuelles Commissions « plus de liberté et d'effectivité » (30). Dans ce but, il est notamment envisagé, d'une part, de leur accorder des moyens matériels accrus et, d'autre part, de conférer l'essentiel des tâches à un groupe de travail restreint émanant des C.O.D.E.R.

De toute façon, quel que soit le rôle actuel de ces nouvelles institutions régionales, elles marquent néanmoins un progrès par rapport à la situation antérieure. Quels que soient les effets de cette consultation des organismes représentatifs des élus et

(29 bis) Pour ce qui est de la Belgique, par contre, cette hypothèse paraît écartée, tout au moins à moyen terme. En effet, les différents projets de révision constitutionnelle actuellement en discussion ne donnent aux Conseils économiques régionaux qu'un rôle strictement consultatif.

(30) O. GUICHARD, *Le Monde* du 3 février 1967.

des milieux économiques de la Région, elle a tout au moins le mérite d'exister. Il est bien certain que différentes réformes devront intervenir mais c'est, selon toute vraisemblance, en suivant la voie actuelle que pourra être obtenue une association plus étroite des Régions à l'élaboration de la politique de l'expansion

*
* *

Il est permis, à l'heure du bilan, d'afficher une certaine perplexité.

A priori existe, en effet, une certaine incompatibilité entre la planification en vue du développement, d'esprit plutôt centralisateur puisque la cohérence est sa caractéristique majeure, et la décentralisation politique. La preuve peut en être fournie par l'exemple de l'Allemagne, pays dans lequel les structures fédérales paraissent, au-delà des questions idéologiques, l'origine profonde de l'absence de politique globale de développement.

Or, malgré tout, on constate une certaine convergence entre ces deux tendances apparemment contradictoires. En Italie, nous l'avons vu, le régionalisme est associé à la programmation économique. En France et dans les pays du Bénélux (notamment en Belgique), s'il est difficile de parler de la naissance d'un régionalisme, des efforts sont cependant effectués en vue de faire participer à la fonction de développement les pouvoirs locaux associés aux intérêts professionnels. Cette convergence ne peut manquer d'étonner et, dès lors, laisse planer une certaine ambiguïté sur cette régionalisation économique.

Certains font remarquer que ce mouvement se faisant sans être accompagné d'une véritable décentralisation, il serait en fait dicté par le souci « d'augmenter l'efficacité de l'Etat dans sa nouvelle tâche de planificateur de l'économie et de réduire d'une façon plus complète la société (très diversifiée en raison des situations régionales différentes) à l'unité de l'Etat » (31).

A l'inverse, il semble parfois que le régionalisme économique lié à la planification puisse déboucher sur une véritable décentralisation. Apparemment, l'article 2 du projet de loi soumis au référendum d'avril 1969 illustre cette tendance en créant de nouvelles collectivités territoriales dont la mission était, précisément, de « contribuer au développement économique, social et culturel ainsi qu'à l'aménagement de la partie correspondante du territoire national ». Mais, considéré cette fois dans son ensemble, ce texte donnait l'impression très nette que le pouvoir central retirait d'une main ce qu'il accordait de l'autre. L'importance des pouvoirs accordés au représentant de l'Etat,

(31) *Il Mulino*, octobre 1963, « La région entre l'auto-gouvernement et la planification ».

le Préfet de Région, la présence insolite des députés à l'Assemblée nationale au sein des Conseils régionaux, l'ampleur des contrôles étatiques montrait clairement que n'avait pas été tranché le dilemme fondamental du régionalisme économique, la conciliation d'une planification de nature centralisatrice et d'une décentralisation authentique.

En réalité, il semble bien que le mouvement qui, en Italie, conduit à limiter l'autonomie des Régions à statut spécial tout en poussant à la constitution des régions ordinaires, ait la même signification que cette apparition d'un « régionalisme » économique en France et dans le Bénélux.

Pour des raisons tant économiques (nécessité d'assouplir l'exécution du Plan) que politiques (désir d'obtenir, non seulement le consentement, mais aussi la collaboration des intéressés) il apparaît nécessaire de créer ou de maintenir au niveau régional des centres de décision distincts de l'Etat.

Mais, en même temps, et bien que la planification occidentale se défende d'être contraignante, la cohérence qu'elle implique exige que les objectifs du plan deviennent ceux du plus grand nombre si ce n'est de tous. Cela va donc se traduire, au niveau de la décentralisation politique, de la même façon que cela s'est déjà traduit à celui de la décentralisation économique. Les autorités régionales ne vont pouvoir utiliser, d'une manière totalement libre, leurs compétences autonomes. Il leur faudra tenir compte du cadre et des orientations fixés par le pouvoir central. Dès lors, les entités régionales vont, de plus en plus, être amenées à troquer une large part de l'autonomie dont elles disposaient contre une participation accrue à l'élaboration de ce cadre et de ces orientations. Les libertés locales, de libertés-limites tendront à devenir des libertés-participation. Ainsi, la fonction de développement conserve son visage fédéraliste, mais c'est un fédéralisme dans lequel la « loi de participation » l'emporte sur la « loi d'autonomie ».

CONCLUSION PREMIERE PARTIE

Dans l'exercice de leur fonction de développement économique, les pouvoirs publics ne s'appuient plus guère sur la loi, sur la norme obligatoire, mais sur le plan à moyen terme, plan qui ne peut être qu'indicatif.

En effet, il s'applique à un ordre économique fondé sur la liberté. Cette liberté, certes, n'est pas absolue. L'Etat peut, au nom des impératifs de la croissance, y porter des atteintes assez sérieuses. Elle reste néanmoins irréductible. Autrement dit, l'univers économique que prétend régir le plan connaît une large décentralisation du pouvoir.

Malgré cet handicap, la politique de développement, dans la mesure où elle présente à peu près partout un caractère global très accentué, doit s'appuyer sur un schéma aussi complet que cohérent. Les objectifs qu'arrête le plan ne concernent pas seulement l'Etat, ils concernent surtout les producteurs privés et à travers eux, la société dans son ensemble. Ces objectifs étant articulés entre eux, chacun doit accomplir sa tâche sous peine d'ébranler tout l'édifice. Or, chacun est libre de suivre ou de ne pas suivre les directives du plan. Celui-ci ne peut donc s'appuyer que sur la persuasion.

Toutefois, il ne s'agit plus, ainsi que cela était dans le contexte de la démocratie politique, « de persuader des gens qui sont tous dans la même situation d'adopter un comportement identique ». Il s'agit, au contraire, de convaincre « des gens qui sont tous dans des situations différentes, économiquement parlant, socialement parlant, et qui, par conséquent, d'emblée semblent ne pas être séduits, du fait de la différence des situations dans lesquelles ils se trouvent placés » (1).

Ces trois caractéristiques de la fonction de développement, cette nécessité d'imposer un plan cohérent à des individus placés dans des situations économiques très différentes, et ceci dans

(1) G. BURDEAU, « *Le plan comme mythe* », p. 37, dans « *La planification comme processus...* », *opus. cit.*

un ordre économique fondé sur la liberté, ont déjà entraîné (et entraîneront encore davantage dans l'avenir) une série de bouleversements qui atteignent la démocratie politique, d'une part, dans ses mécanismes institutionnels, d'autre part, dans ses principes mêmes.

On peut admettre, tout d'abord, que la prise en charge par l'Etat de l'expansion à long terme est à placer parmi les causes principales d'un phénomène que partout on peut observer, à savoir, l'altération du schéma classique d'organisation de la démocratie politique et, notamment, l'altération du système parlementaire.

La manifestation la plus spectaculaire de ce phénomène est évidemment le déclin du Parlement. Nous avons vu comment la politique de développement à long terme y contribuait. Ainsi que le note M. A. Philip, le caractère législatif de l'assemblée « s'amoindrit de plus en plus... Le Parlement votera en bloc le plan et son expression financière, le Budget ; ceux-ci adoptés, leurs options ne sauront être remises en cause par le vote de législations particulières. Aussi, l'initiative législative du parlementaire s'éteindra peu à peu » (2).

Certes, il n'est pas mauvais que les occasions de choix soient réduites, qu'il n'y ait que quelques grands carrefours ; mais, pour le Parlement, ces carrefours n'en sont plus. La technicité du plan, peut-être, sa cohérence, sûrement, s'opposent à ce que le projet de plan soit modifié par les assemblées qui se trouvent ainsi liées par un engagement dont elles n'ont pas la possibilité de négocier les termes.

Et, parallèlement à cet affaiblissement des Chambres, le Gouvernement voit son rôle gonflé. Dans ce domaine plus que dans aucun autre, il est le moteur, et l'importance de son rôle est si bien reconnue que le contrôle qu'il convient qu'exercent les Assemblées est désormais regardé avec suspicion. L'instabilité ministérielle n'est devenue vraiment douloureuse qu'à l'heure du plan et, dans tous les horizons politiques, on estime qu'un gouvernement doit durer suffisamment pour développer son action économique à moyen terme. Cela est fort bien mais c'est ainsi nier que le Gouvernement doive conserver en permanence la confiance des Chambres. C'est, à la limite, ne donner à celles-ci le droit de renverser l'Exécutif que tous les 4 ou 5 ans, et à condition que les résultats de la politique économique gouvernementale ne soient pas conformes aux objectifs du plan. Que reste-t-il alors du parlementarisme ?

Mais, la prise en main par l'Etat d'une fonction de développement économique semble avoir des conséquences encore plus

(2) A. PHILIP, dans Colloque France Forum « *La démocratie à refaire* », Les Editions ouvrières, 1963, p. 110.

profondes. Elle paraît, là encore, au tout premier rang des causes que l'on perçoit au malaise dont souffre (ou dont souffrirait disent certains) le principe même de la démocratie occidentale. Nous voyons trois raisons principales d'affirmer cela.

Tout d'abord, nous l'avons dit, le Parlement voit son rôle affaibli. Il est très peu associé à l'élaboration du plan et celui-ci lui enlève nombre de ses prérogatives traditionnelles. Mais, à travers cet affaiblissement des Assemblées, ce qui est atteint, tout au moins dans le contexte politique actuel de la plupart des six pays, c'est le principal moyen qu'ont les gouvernés de participer au pouvoir. Autrement dit, la parcelle de souveraineté dont est titulaire chaque citoyen se voit ainsi diminuée. Mais, fera-t-on observer, le transfert du pouvoir de décision s'effectue au profit du Gouvernement lequel émane lui aussi du suffrage populaire et ceci d'une manière de plus en plus directe grâce à la simplification de la vie politique qu'enregistrent la plupart des pays occidentaux.

En fait, est-il absolument certain que les prérogatives qu'abandonne le Parlement, ce soit le Gouvernement qui les reçoive ? Tout d'abord, il convient de rappeler les difficultés qu'éprouvent les Cabinets à concilier leur forme collégiale traditionnelle avec les exigences inhérentes à la fonction de développement. D'autre part, une des raisons principales de la primauté de l'Exécutif vient de ce que celui-ci a la haute main sur les bureaux et les organismes techniques qui ont la charge de préparer les décisions de politique à moyen terme. Il ne fait aucun doute, et nous pensons l'avoir amplement démontré, que les techniciens s'insèrent d'une manière sans cesse croissante dans le processus de décision. Or, ce pouvoir technique a une existence quasi-autonome et, de toute façon, ce n'est pas par son intermédiaire que les citoyens participeront au pouvoir. Ceux-ci paraissent donc de plus en plus écartés du processus de décision, à moins qu'ils ne récupèrent en tant qu'agents économiques, ce qu'ils ont perdu comme citoyens.

Car en effet, et c'est le troisième aspect que revêt l'altération des principes de la démocratie politique, la nécessité pour l'Etat de prendre en main la conduite du développement l'entraîne d'une manière quasi-automatique à associer les forces économiques à l'élaboration des décisions politiques. C'est le seul moyen de concilier l'exigence du plan avec l'ordre économique fondamental. Dans le cadre de la fonction de développement de l'Etat, les individus vont donc influencer la politique arrêtée bien plus en tant que producteurs qu'en tant que citoyens et c'est là une entorse considérable aux principes fondamentaux de la démocratie politique. Cela l'est d'autant plus que les porteparoles de ces forces économiques vont, pour les nombreuses raisons que nous avons exposées, accorder plus de confiance

aux techniciens qu'aux élus politiques. Cette part croissante qui est ainsi faite aux producteurs rencontre donc, et accentuée, le mouvement qui tendait à accorder aux technocrates une part croissante de la décision politique.

Alors, il est permis de s'interroger sur les voies vers lesquelles conduit la prise en charge par l'Etat d'une fonction de développement organisée selon un plan global.

A notre avis, deux principales orientations sont décelables dans l'immédiat, orientations qui présentent des aspects communs mais dont l'esprit reste fondamentalement différent.

Il est, tout d'abord, tout à fait permis d'imaginer que la fonction de développement conduira à une accentuation du technocratisme qui actuellement, déjà, est dénoncé par beaucoup.

Les décisions essentielles seraient arrêtées, au nom de la rationalité économique, au terme d'un dialogue entre les planificateurs, porte-paroles de l'intérêt général, les techniciens de la puissance publique, détenteurs des leviers de commande de l'intervention étatique, et les techniciens du secteur privé (ou plus exactement les « managers ») lesquels disposent à la fois de la connaissance et du pouvoir de décision. Les représentants des autres forces économiques, et notamment ceux des syndicats et organisations sociales, ne conserveraient que le pouvoir de contester « toute décision susceptible de mettre en danger le plein emploi et le pouvoir d'achat » (3). Ils renonceraient, par contre, à toute participation. Ce sentiment serait partagé par l'ensemble des citoyens. Ceux-ci se contenteraient de subir les décisions prises, tout au moins tant que celles-ci entraîneraient des résultats satisfaisants.

Il faut bien avouer que nombreux sont les indices qui permettent d'envisager cette évolution ne serait-ce que, d'une part, l'abdication croissante du pouvoir politique entre les mains du pouvoir technique et, d'autre part, les réticences très nettes enregistrées du côté des syndicats en ce qui concerne une éventuelle participation au processus de décision.

Toutefois, abstraction faite de toute considération idéologique, cette orientation ne paraît guère satisfaisante. Elle ne l'est pas parce que subsistera malgré tout la façade traditionnelle des démocraties politiques. Autrement dit, les décisions seront toujours arrêtées en droit par le Parlement et surtout par le Gouvernement. Or, si l'on peut admettre que ceux-ci se soumettent, à la rigueur, aux orientations générales arrêtées par les techniciens au nom de la rationalité économique, il est beaucoup plus difficile de concevoir qu'en toute occasion, ils restent les bras croisés, regardant planificateurs et administrateurs

(3) A. FRISCH, « *Evolution de la démocratie...* », art. cit.

agir à leur place. Obligatoirement, ils interviendront sous la pression du corps électoral ou des forces économiques et sociales, soit dans des domaines limités, soit même pour arrêter certaines des options fondamentales. Or, par définition, il est à envisager que ces interventions puissent échapper à l'empire de la rationalité économique et alors, automatiquement, elles viendront mettre à mal le fragile équilibre mis sur pied par les techniciens.

Si cette vision n'est pas satisfaisante (mais nous ne disons pas qu'elle ne soit pas envisageable), il convient d'en rechercher une autre. Or, il existe une deuxième voie vers laquelle semblent également conduire plusieurs tendances enregistrées dans le présent.

Cette voie qui concilie la nécessité de cohérence qu'implique la fonction de développement avec la décentralisation du pouvoir de décision qu'exigent tant l'ordre économique que l'ordre politique des démocraties occidentales, nous pensons qu'elle réside dans une restauration de la participation, participation conçue à la fois comme l'élément fondamental de la démocratie et comme une des composantes essentielles du fédéralisme. Dans celui-ci, précisons-le immédiatement, ce serait l'élément participation qui prédominerait, mais l'autonomie des centres de décision serait néanmoins sauvegardée.

Ainsi seraient préservés les deux éléments fondamentaux de la démocratie occidentale, la composante démocratique, la participation, et la composante libérale, le maintien ou la restauration des libertés, celles-ci étant alors conçues essentiellement sous la forme qu'envisageait A. de Tocqueville. Autrement dit, elles seraient surtout défendues par l'intermédiaire de groupements, contrepoids nécessaires à la puissance de l'Etat.

Il reste toutefois à définir selon quelles modalités précises serait organisée la participation du corps social à la conduite du développement économique de la Nation.

De quelle manière, tout d'abord, serait restaurée la participation des gouvernés conçue en tant qu'élément démocratique ? Les solutions proposées abondent, mais la plupart tournent en fait autour d'une idée, l'accroissement de l'information des gouvernés. Ainsi que le souligne M. G. Burdeau, le plan ne peut jouer son rôle de mythe destiné à rassurer la société sur son avenir que si celle-ci, dans son ensemble, parie sur cet avenir. Il faut donc que l'ensemble du corps social fasse siens les objectifs du plan pour que celui-ci ait une chance de succès. Dès lors, « ce qu'il faut, c'est mobiliser l'opinion publique et la sensibiliser au plan sans lui demander de savoir très exactement ce qu'il y a dedans, ni de participer aux indications techniques

qu'il est appelé à énoncer. Il faut que le plan agisse comme mythe » (4).

Le Parlement a évidemment ici son rôle à jouer. Il est douteux qu'à l'avenir, même en améliorant les procédures parlementaires, les Assemblées puissent influencer la décision d'une manière décisive. Par contre, le système actuel d'un choix ouvert au niveau des grandes options semble, s'il est appliqué d'une façon honnête, la formule la plus apte à restaurer le rôle des Chambres. En effet, en accordant une grande publicité à ce choix des options, en lui donnant un large retentissement auprès du pays, il semble que l'on puisse obtenir de l'ensemble du corps social qu'il prenne conscience du plan et qu'ainsi, il ratifie implicitement le choix des grands objectifs de l'expansion économique.

Cette participation, qui est offerte aux gouvernés par l'entremise du Parlement, peut également revêtir une seconde forme. En effet, si les Chambres n'ont plus qu'une influence réduite sur l'élaboration de la politique économique, elles conservent par contre, un pouvoir de contrôle à posteriori qui, lui, n'est pas négligeable. Elles ont la possibilité de juger le Gouvernement et les techniciens sur leur action ; et ce contrôle paraît d'autant plus efficace qu'il porte sur des résultats chiffrés qui peuvent être confrontés à un engagement précis.

Une association des gouvernés à la fonction de développement par le canal des procédures démocratiques classiques paraît donc tout à fait envisageable bien que cela doive poser, sur le plan pratique, des difficultés certaines. Mais, c'est surtout par le biais des groupements et collectivités décentralisées que cette participation semble devoir être envisagée, participation qui s'insère alors dans une conception fédérale de la fonction de développement.

Nous avons souligné, tout d'abord, combien les régions constituaient à cet égard un élément privilégié. En effet, les objectifs du développement régional sont les mieux ressentis par les gouvernés car ils les concernent de plus près. Surtout, la politique régionale les concerne en tant que citoyens mais aussi en tant qu'individus « situés ». D'où l'importance du régionalisme conçu, essentiellement, comme le moyen de faire entendre la voix des intérêts locaux et éventuellement de les faire prévaloir.

L'association des gouvernés à la fonction de développement de l'Etat se fait ensuite par l'intermédiaire des groupements à vocation économique et sociale, lesquels participent d'une manière sans cesse accrue à la détermination des grands objectifs de croissance. C'est ici uniquement en tant qu'individus placés dans une situation économique et sociale donnée que les gouvernés interviennent. Ainsi, leur participation est double ; elle n'en est donc, à priori, que plus efficace.

(4) G. BURDEAU, « *Le plan comme mythe* », art. cit., p. 43.

Et les techniciens nous dira-t-on ? En fait, ceux-ci continuent à jouer un rôle prédominant car il leur appartient de recevoir et de concilier l'ensemble des influences qui convergent vers eux par la triple voie de la démocratie politique, de la démocratie locale et de la démocratie économique. Autrement dit, il leur appartient de définir les objectifs qui concilient le mieux les aspirations du corps social sous ses différents aspects et les exigences de la rationalité et de l'efficacité économique (5).

De nombreux indices, l'extension de la démocratie économique, la naissance d'un régionalisme économique, etc..., permettent d'envisager cette voie avec sérieux.

Toutefois, il convient de ne pas se dissimuler que subsistent de nombreux obstacles.

Tout d'abord, il faut que les groupements économiques (et nous pensons ici aux syndicats) et les collectivités décentralisées soient persuadés qu'ils retrouveront, grâce à une participation accrue, ce qu'ils perdent sur le plan de l'autonomie.

D'autre part, il faut que soient créées les conditions d'un véritable fédéralisme tant géographique qu'économique. Il convient, en particulier, que les syndicats et les organisations sociales puissent constituer de véritables « pouvoirs compensateurs » au même titre que les grandes firmes. Cela n'est pas irréalisable, mais il serait exagéré d'affirmer que ce sera dans un avenir très proche.

On le voit, la prise en main par l'Etat d'une fonction de développement économique place la démocratie occidentale devant l'alternative accroissement du technocratisme ou restauration de la participation des gouvernés au pouvoir. La première voie paraît plus facile mais elle n'est pas sans inconvénient. La seconde paraît moins aisée à suivre, mais elle présente plus d'avantages, aussi bien pratiques qu'idéologiques.

Un élément peut faire pencher la balance dans un sens, ou dans l'autre, la fusion des six économies dans une Communauté européenne intégrée, et le bouleversement qui en résulte pour une fonction de développement qui ne peut plus être conçue à un échelon purement national.

(5) On pourra même faire observer que leur tâche sera facilitée car il leur sera possible, avec un peu d'habileté, de désamorcer les principales oppositions plutôt que de voir ensuite leurs projets compromis sous la pression de la contestation.

DEUXIEME PARTIE

FONCTION DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET COMMUNAUTE EUROPEENNE.

Le 18 avril 1951 était signé le Traité de Paris instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Six ans plus tard, le 25 mars 1957, la construction ainsi amorcée se voyait amplifiée par la conclusion des Traités de Rome créant la Communauté Economique Européenne et l'Euratom (C.E.E.A.).

Ces traités présentaient la profonde originalité de créer autour de l'économie des six pays une véritable Communauté, dotée d'organes indépendants, disposant de pouvoirs propres et ayant la possibilité d'imposer ses décisions aux Etats-membres. En cela, la C.E.E., comme la C.E.C.A., tranchent fortement avec les précédentes expériences de coopération internationale dans le domaine économique (O.C.D.E., Bénélux, etc...) (1).

L'établissement progressif de Communautés économiques englobant les six pays que nous avons, jusqu'à présent, étudiés indépendamment de leur appartenance au Marché Commun, ne pouvait évidemment se faire sans de profondes répercussions sur l'élaboration de la politique de développement. Quels sont, circonscrits d'une manière aussi précise que possible, les problèmes qui se posent à celle-ci du fait de l'intégration économique de l'Europe ?

Une première question se pose d'emblée : la création d'une Communauté concernant, tout d'abord, les secteurs de base du charbon et de l'acier puis, à partir de 1957, l'ensemble du domaine économique, n'a pu intervenir sans conséquences au niveau des principes mêmes de la fonction de développement. Dès lors, dans quelle mesure la souveraineté des Etats dans la conduite de leur politique d'expansion s'est-elle vue limitée ? Et, par ailleurs, cette amputation de souveraineté à l'échelon

(1) V. Introduction.

national s'est-elle vue compensée par la reconnaissance de principe d'une fonction de développement incombant aux organismes communautaires ?

En admettant que l'on puisse fournir une réponse affirmative à cette dernière question, un second problème va dès lors se poser. Comment va être aménagée cette fonction de développement supranationale qu'assumerait la Communauté en tant que telle ? Cette question est intéressante à un double point de vue. Elle va permettre, tout d'abord, de rechercher si les procédures en honneur au sein des organismes communautaires s'inscrivent dans le prolongement des tendances constatées à l'échelon national ou bien, au contraire, témoignent d'un effort de renouvellement qui pourrait ensuite influencer les procédures nationales. D'autre part, nous nous trouvons ici devant le premier exemple véritable de concertation internationale dans le domaine économique. L'Etat, avec ses prérogatives traditionnelles, peut-il se prêter à ce « dialogue dirigé » qu'impose l'économie concertée, dialogue dont il constituait jusqu'à présent le meneur de jeu alors qu'il doit ici céder ce rôle aux institutions communautaires ?

Autant de questions auxquelles nous allons nous efforcer de répondre en étudiant successivement dans un

Titre I - Les principes et l'ambition de la fonction de développement à la lumière des traités instituant l'Europe communautaire.

et dans un

Titre II - L'aménagement institutionnel de la fonction de développement communautaire.

TITRE I

LES PRINCIPES ET L'AMBITION DE LA FONCTION DE DEVELOPPEMENT A LA LUMIERE DES TRAITES INSTITUANT L'EUROPE COMMUNAUTAIRE.

Un processus de raisonnement identique à celui que nous avons suivi pour examiner les principes et l'ambition des interventions nationales en faveur de l'expansion paraît s'imposer ici.

Autrement dit, il convient tout d'abord de rechercher quels principes doivent, à priori, dominer la fonction de développement communautaire, et ceci si l'on s'en tient au texte des traités et à l'opinion dominante au sein des six pays.

Peut-on retirer des traités européens des enseignements plus précis que ceux qui ont pu être extraits des Constitutions des Etats ? A première vue, cela devrait être puisque les traités visent principalement, pour ne pas dire uniquement, l'institution d'une Communauté économique.

Toutefois, quelle que soit la leçon de ces traités, que ceux-ci prévoient d'une manière détaillée ou non les principes devant désormais guider les Etats et les institutions communautaires dans leur intervention en faveur de la croissance, il n'en reste pas moins toujours essentiel d'examiner quelles suites concrètes leur ont été données. Il nous faudra donc, dans un deuxième point, décrire l'action passée et présente de la Communauté sur les facteurs de l'expansion, et rechercher quelle prétend être l'ambition de celle-ci. Ceci, surtout, est capital car cette ambition ne peut se manifester qu'aux dépens de l'emprise qu'avaient jusqu'à présent les Etats-membres sur la conduite du développement de leurs économies.

Nous verrons ainsi successivement :

Chapitre I. — Les principes d'une fonction de développement conforme à l'institution de la Communauté européenne.

Chapitre II. — L'ambition de la fonction de développement au vu des premières expériences communautaires.

CHAPITRE I

LES PRINCIPES D'UNE FONCTION DE DEVELOPPEMENT CONFORME A L'INSTITUTION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE.

Le problème se présente ici dans des conditions fort différentes de celles qui se recontraint à l'échelon strictement national. Là, il nous fallait rechercher au sein de constitutions dont les préoccupations étaient d'ordre essentiellement politique, les fondements du régime économique fondamental du pays considéré. Ici, au contraire, nous nous trouvons devant une Communauté dont la Constitution est d'ordre strictement économique, devant une des premières tentatives d'organisation d'un pouvoir purement économique. A priori, on pourrait donc en attendre des indications infiniment plus précises sur les principes qui devaient animer la politique de développement au sein de ce regroupement original de six pays à traditions souvent fort différentes. Or, les traités européens, s'ils sont très précis sur certains points, notamment au sujet des libertés économiques que limite obligatoirement l'intervention en faveur du développement, restent finalement assez vagues sur tout ce qui concerne la politique d'expansion proprement dite.

Conséquence de cet état de choses, au niveau communautaire comme au niveau national, il va être capital de connaître quel est le sentiment qui anime la majorité des forces politiques et économiques de l'Europe des Six à l'égard d'une intervention des institutions communes en faveur du développement.

Section I. — Les principes d'une fonction de développement conforme aux traités de Paris et de Rome.

Il flotte sur les traités européens, il serait vain de le nier, une ambiguïté certaine. Ces traités donnent à la Communauté qu'ils instituent un double visage : celle-ci répond, d'une part, à l'organisation d'un vaste marché au sein duquel sont libérés

les échanges mais, d'autre part, il est prévu qu'à l'intérieur des frontières de ce vaste marché, sera menée une politique commune dont la responsabilité incombe largement aux institutions communautaires. Selon que l'on accorde la priorité à l'un ou l'autre de ces aspects, on se trouve en face d'une entité qui n'est plus qu'une zone de libre échange ou, au contraire, en face d'une Communauté apte à mettre sur pied une véritable planification européenne.

Or, il est indéniable que le contenu libéral des traités européens est défini avec beaucoup plus de précision que son contenu interventionniste. Ceci s'explique ; ainsi que le souligne M. Reuter, un système communautaire libéral « est plus simple puisqu'il est à base de mesures négatives (la suppression des interventions nationales) » (1). Et, de fait, le Traité met si fortement l'accent sur les garanties des libertés économiques que nombreux sont ceux qui estiment que le régime économique fondamental que préconisent les textes européens est le régime néo-libéral, celui d'une concurrence réglée. C'est ce qu'affirment, notamment, plusieurs auteurs allemands pour lesquels « l'économie sociale de marché » de la R.F.A. serait le système économique que consacrerait les Communautés européennes. Ainsi, M. Gunther affirme-t-il qu'une « organisation qui permet le maximum de concurrence et ne tolère que les interventions strictement indispensables de la part de l'Etat, correspond aux intentions des Parties contractantes et aux buts déclarés du Traité » (1 bis).

Cette interprétation, si elle devait être retenue, équivaldrait à une condamnation non seulement de la planification européenne, mais aussi des planifications nationales.

En fait, cette conclusion paraît doublement critiquable.

Tout d'abord, s'il est incontestable que les traités européens, en reconnaissant et en garantissant certaines libertés, limitent les possibilités d'intervention des autorités nationales dans le domaine de la croissance, celles-ci ne sont pas, loin s'en faut, totalement supprimées.

Par ailleurs, et bien qu'elle soit sur ce point beaucoup plus vague que sur le chapitre des libertés, la Constitution économique de la Communauté n'en reconnaît pas moins formellement le principe d'une intervention communautaire en faveur de l'expansion, intervention qui viendrait donc se substituer aux politiques nationales dans les secteurs mêmes où celles-ci se verraient limitées.

(1) P. REUTER, « Organisations européennes », *Thémis*, 1965, p. 189.

(1 bis) GUNTHER, « Die ordnungspolitischen Grundlagen des E.W.G. - Vertrages », *Wirtschaft und Wettbewerb*, 1963, p. 191, cité par U. EVERLING, « L'aspect juridique de la coordination de la politique économique au sein de la C.E.E. », A.F.D.I., 1964, pp. 576 et s.

§ 1. — *L'impossibilité d'une politique de développement purement nationale, conséquence du renforcement des libertés économiques au niveau européen.*

Cette impossibilité, pour les autorités nationales, de faire face à elles seules aux exigences du développement découle de deux catégories de dispositions des traités européens, celles qui, établissant une économie ouverte, leur ôtent toute maîtrise sur les facteurs extérieurs de la croissance et celles qui interdisent certaines interventions étatiques dans le but de garantir le principe d'une concurrence saine.

I. — *Economie ouverte et politique de développement nationale.*

Le Traité de Paris et surtout les Traités de Rome comptent au nombre de leurs objectifs essentiels l'instauration d'un vaste espace économique ouvert. Ceci résulte, notamment, de la reconnaissance de principe de trois libertés économiques fondamentales, la liberté de circulation des marchandises, la liberté d'établissement et la liberté de circulation des capitaux. Chacune d'entre elles ôte aux autorités nationales une possibilité d'action sur la croissance de l'économie. C'est essentiellement ce que nous allons nous efforcer de démontrer (2).

A - LA LIBERTÉ DE CIRCULATION DES MARCHANDISES.

C'est sans doute l'apport le plus marquant des Communautés européennes. Le Marché commun du charbon et de l'acier qu'établissait le Traité de Paris fut suivi, en 1957, par l'instauration progressive d'un vaste marché englobant, d'une part, les matières fissiles (art. 2 et 93 de l'Euratom) et, d'autre part, l'ensemble des autres produits à destination économique (art. 3, 9 et suivants de la C.E.E.). Autrement dit, à l'intérieur des frontières de la Communauté devraient être abolies toutes les restrictions à la libre circulation des matières premières et produits élaborés, que ces restrictions proviennent des tarifs douaniers ou de l'établissement de contingents quantitatifs.

Mieux, cette liberté se voit garantie d'une manière particulièrement efficace puisque l'abolition progressive de ces restrictions s'effectue selon une procédure quasi-automatique et sous

(2) Notre but n'est évidemment pas d'analyser en détail le contenu de chacune de ces libertés : aussi serons-nous très brefs sur cette question. Sur ce point, nous renvoyons d'une manière générale aux ouvrages d'ensemble cités dans la bibliographie.

le contrôle des organismes communautaires. Ces organismes sont d'ailleurs seuls compétents pour interpréter les traités et ils disposent de nombreux moyens de contrainte d'ordre administratif et juridictionnel.

C'est au profit de ces mêmes organismes communautaires que va être transférée une partie des compétences des Etats en matière d'échanges commerciaux avec les pays tiers. Sans doute, les dispositions du Traité de Rome concernant le tarif extérieur commun et la politique commerciale ne vont-elles pas aussi loin que celles qui intéressent les échanges intra-communautaires. Elles n'en limitent pas moins, de manière sensible, la liberté d'action des autorités nationales.

On voit immédiatement les conséquences qui en résultent au niveau de l'action des Etats sur la croissance.

Tout d'abord, il va devenir bien difficile pour ceux-ci d'effectuer des prévisions à moyen terme sur le devenir de l'économie nationale puisqu'une des composantes essentielles de la fonction de production comme de la fonction de consommation, à savoir l'ampleur des échanges extérieurs, leur échappe désormais d'une manière quasiment absolue. Le niveau des importations ou des exportations se fixera en fonction des lois du marché et ne pourra plus être ajusté par les moyens politiques traditionnels.

Par ailleurs, et selon qu'elles sont plus ou moins bien armées pour soutenir le choc de la concurrence extérieure, les différentes branches de l'économie vont connaître un rythme d'expansion ou de régression que ne pouvaient envisager, à l'origine, les planificateurs nationaux. Enfin, et corrélativement, les pouvoirs publics vont rencontrer des difficultés considérablement accrues dans la poursuite des actions sectorielles qu'ils estimaient nécessaires tant pour des raisons politiques que sociales (politique agricole, notamment).

B - LA LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT.

Les articles 48 à 66 du Traité instituant la C.E.E. et 96 du Traité créant l'Euratom, prévoient l'élimination progressive de toutes les restrictions entravant la libre circulation des personnes sur le territoire des six pays. Plus précisément encore, il est prévu, sous réserve de quelques exceptions (fonction publique, certaines professions libérales), que les nationaux de chacun des six pays peuvent exercer leur activité sur le sol d'un autre Etat-membre de la Communauté et ceci, dans les mêmes conditions législatives et réglementaires que les ressortissants de cet Etat.

L'application de ces dispositions des traités européens fait l'objet, là encore, de garanties efficaces. Celles-ci résultent,

notamment, de ce que ce sont les organismes communautaires, et tout particulièrement le Conseil, qui ont reçu compétence pour assurer la mise en œuvre de ce principe.

Quelles nouvelles limitations ces dispositions vont-elles entraîner pour les responsables nationaux des politiques de développement ?

Il a été déjà souligné (3) que l'action sur les facteurs humains de la croissance constituait un des éléments essentiels de toute politique d'expansion. Or, cette action se voit considérablement affaiblie par la reconnaissance de la liberté d'établissement. En effet, les autorités nationales perdent, tout d'abord, la possibilité de contrôler l'immigration des travailleurs étrangers provenant des pays-membres de la Communauté européenne, immigration qui, jusqu'à présent, leur permettait d'ajuster tant bien que mal l'offre et la demande de population active (4).

Par ailleurs, et surtout, les Etats ne peuvent empêcher l'émigration de leur main-d'œuvre qualifiée vers les autres pays de la Communauté lorsque celle-ci, dont ils éprouvent déjà un besoin considérable, est attirée à l'étranger par des rémunérations ou des conditions de travail plus avantageuses. Il peut se produire là (notamment dans les régions-frontières) des goulots d'étranglement capables de ralentir sensiblement l'expansion.

On fera remarquer, enfin, que l'Etat, s'il s'interdit d'établir des discriminations entre ses nationaux et les ressortissants des cinq autres pays, peut toujours influencer la composition de la main-d'œuvre en action sur son territoire en adoptant la législation ou la réglementation adéquate. Toutefois, là encore, il est certain que dans les faits, cette intervention rencontre des limites assez étroites, limites qu'elle ne pourrait franchir sans risquer de provoquer un exode des travailleurs nationaux hors des frontières. Une limitation identique des possibilités politiques des autorités nationales va, d'ailleurs, résulter de la dernière des grandes libertés qui font des six pays un marché ouvert.

C - LA LIBERTÉ DE CIRCULATION DES CAPITAUX.

L'article 97 du Traité de l'Euratom et les articles 67 à 73 du Marché Commun reconnaissent le principe d'une libre circulation des capitaux entre les six pays. Ce principe complète celui de la liberté d'établissement, lequel concernait également les personnes morales (donc les sociétés) : en effet, il permet aux capitaux provenant de la Communauté d'être investis dans chacun des

(3) Cf. Introduction.

(4) Il est vrai qu'elles conservent ce contrôle quant aux pays tiers ce, qui, dans la conjoncture actuelle, n'est pas négligeable.

Etats-membres et ceci sans aucune discrimination. Cette élimination progressive des entraves à la circulation des capitaux est complétée et recouverte par les dispositions générales de l'article 221 : « les Etats-membres accordent le traitement national en ce qui concerne la participation financière des ressortissants des autres Etats-membres au capital des sociétés ».

D'autre part, de même que pour les deux libertés examinées plus haut, c'est là encore à la Communauté en tant que telle qu'il appartient de veiller à l'application du Traité.

Cette liberté de circulation des capitaux, surtout, semble lourde de conséquences pour la conduite de l'expansion des six économies puisque nous touchons ici au moteur même de la croissance, les investissements. Cela signifie, ainsi que le souligne fort justement M. Cartou, que « l'Etat perd le contrôle exclusif de ceux-ci » (5), que les capitaux nationaux sur lesquels il pensait pouvoir s'appuyer ont la possibilité de s'investir librement à l'étranger et, qu'à l'inverse, des capitaux étrangers peuvent fort bien affluer dans des secteurs où les planificateurs nationaux estiment que cela était peu souhaitable.

Mais, pourra-t-on objecter, les autorités nationales ont toujours la possibilité de dissuader certains investissements ou d'en favoriser d'autres dans les secteurs qu'elles estiment vitaux pour la croissance. La seule obligation qui leur incombe, c'est de ne pas établir de discrimination entre capitaux étrangers et capitaux nationaux et donc, par exemple, de pénaliser exactement dans les mêmes conditions, les investissements qu'elles jugeraient peu souhaitables. Cela est certain, mais qui ne voit qu'une intervention trop brutale aurait comme principal résultat non pas de refouler les investissements vers les secteurs où ils sont nécessaires mais, au contraire, de les détourner vers des horizons plus cléments, vers les pays les plus libéraux à cet égard. Par ailleurs, reste-t-il toujours parfaitement exact que, dans le cadre d'un marché concurrentiel, l'Etat puisse agir librement pour favoriser certains investissements ?

II. — *Economie concurrentielle et politique de développement nationale.*

Parmi les principes de base qui ont dominé l'établissement du Marché Commun, celui qui veut qu'entre les économies des six pays soit instaurée une « saine concurrence » semble souligné avec une vigueur particulière. Est-ce à dire que ce principe soit absolu ? La question est d'importance car, si cela était, seule serait possible la politique de développement que préconisent

(5) L. CARTOU, « *Organisations européennes* », Dalloz, 1965, p. 262.

les néo-libéraux (et nous avons vu qu'y compris en R.F.A., cette conception n'était pas celle qui dominait dans les six pays).

A - LE PRINCIPE DE LA « SAINTE CONCURRENCE ».

Les articles 4 du Traité de Paris et 3 du Traité de Rome posent d'une façon non ambiguë le principe d'un régime fondé sur une concurrence s'exerçant loyalement entre les entreprises des six pays.

D'une manière parfaitement logique, les traités en déduisent toute une série d'interdictions adressées aux Etats, interdictions concernant toutes les interventions publiques pouvant altérer cette concurrence. Sont ainsi prohibées, très schématiquement, les aides et subventions de l'Etat sous toutes leurs formes (aides directes, tarifs privilégiés, exonérations fiscales, etc...) lorsque celles-ci pourraient favoriser une production nationale et donc désavantager les productions de même type des cinq autres pays.

Parachevant la construction de ce régime concurrentiel, une mission générale de surveillance et de contrôle est assignée aux organismes communautaires, lesquels disposent de moyens de répression relativement efficaces. Ainsi, l'article 67 du Traité de Paris accorde-t-il à la Haute-Autorité le droit de connaître « toute action d'un Etat-membre susceptible d'exercer une répercussion sensible sur les conditions de la concurrence ». La Haute-Autorité peut adresser aux Etats des recommandations en ce sens et, éventuellement, mettre en œuvre la procédure répressive de l'article 88. Mieux, et ceci nous concerne encore plus directement, la Haute-Autorité peut sanctionner une entreprise qui financerait son programme d'investissement au moyen de « subventions, aides, protections ou discriminations contraires au présent Traité » (art. 54, al. 5) ; et son pouvoir de surveillance de la régularité de la concurrence vise toutes les entreprises, y compris les entreprises d'Etat. Le Traité de Rome a poursuivi dans cette voie : les interdictions des articles 92, 95 et suivants, se voient garanties par un contrôle serré de la Commission, contrôle qu'organisent les articles 93, 97 et 98.

Ainsi organisé, ce régime de concurrence réglée ne peut, évidemment, constituer qu'une simple déclaration de principe. Il a donc des conséquences que ne peuvent ignorer les responsables des politiques économiques nationales.

Certes, ceux-ci peuvent lire les traités européens de la première à la dernière ligne sans y trouver une seule condamnation du principe de la politique de développement planifiée ; mais à vrai dire, leur est-il encore possible d'envisager celle-ci alors même que les moyens essentiels dont ils disposaient dans ce but leur sont ôtés. Toute la politique d'incitation est remise en question

puisque leur sont interdits les subventions et les encouragements fiscaux, autrement dit les moyens les plus efficaces que possédaient les pouvoirs publics pour obtenir des entrepreneurs qu'ils adoptent une attitude conforme à leurs vœux. Certes, et puisque le régime de la propriété est indifférent aux traités, l'Etat peut, grâce à la nationalisation des secteurs clefs et à la tutelle qu'il exerce ainsi sur ceux-ci, agir efficacement sur l'économie. Mais, pour prendre un exemple précis, il sera beaucoup moins utile à l'Etat français de contrôler la S.N.C.F. si celle-ci ne peut plus, grâce à ses tarifs, favoriser certaines régions ou certaines industries handicapées.

Dans ces conditions, l'Etat ne pourrait plus influencer le développement de son économie qu'en agissant d'une manière indirecte sur le secteur privé, en favorisant, par exemple, telle ou telle région grâce à des travaux considérables d'infrastructure ou en y implantant des établissements dépendant du secteur public (6).

Dès lors, le Dr. Erhard (7) aurait-il raison d'affirmer qu'il « est impossible de se réclamer à la fois de la concurrence et de la planification » ? Les traités auraient-ils choisi la concurrence et, par là même, condamné, sans le dire, toute planification ? Cela serait si le régime de concurrence reconnu par les traités européens n'était pas fortement tempéré par de nombreuses et importantes exceptions.

B - LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE DE LA CONCURRENCE.

Celles-ci sont de deux sortes. Les unes, bien que considérées comme très importantes au moment de la conclusion des traités, ne doivent jouer en fait qu'accidentellement : ce sont les clauses de sauvegarde. Les autres, par contre, sont plus importantes car elles ont une valeur permanente : de nombreuses dispositions des traités il ressort, d'une manière expresse, qu'un compromis doit s'instaurer entre les exigences du régime de concurrence et les nécessités des politiques économiques nationales.

1. — Les articles 108, 109 et 226 du Traité instituant la C.E.E. et l'article 37 du Traité de Paris prévoient, avec une sage prudence, des clauses de sauvegarde qui joueraient lorsqu'une économie nationale éprouverait « des troubles fondamentaux et persistants » ou des « difficultés dans la balance des paiements ».

(6) ... et à condition que ceci n'engendre pas de déficit pour les entreprises nationalisées qui répondraient ainsi aux impulsions de l'Etat, défense étant désormais faite à celui-ci de les aider financièrement.

(7) L. ERHARD, *Discours au Parlement européen*, J.O.C.E. Deb., n° 21, pp. 870 et s.

Autrement dit, en présence d'une crise conjoncturelle, voire structurelle, les Etats-membres sont autorisés à prendre les mesures nécessaires et ceci en dérogation des principes généraux du Marché commun. Toutefois, de l'esprit même des traités comme du contrôle qu'exercerait la Cour sur le recours que feraient les Etats à ces clauses de sauvegarde, il résulte que c'est d'une manière épisodique, et à vrai dire assez exceptionnelle, qu'il est possible, dans ce cas, d'écarter le régime général de « *saine concurrence* ».

2. — De toute autre portée sont les exceptions tenant aux exigences des politiques économiques nationales, exceptions que développe plus particulièrement le Traité de Rome.

Première de ces exceptions, des dispositions de l'article 63, paragraphe 3 du Traité de Paris, comme de l'esprit général du Traité de Rome, il résulte que les interventions de l'Etat qui, loin de fausser la concurrence, auraient comme objectif de permettre à celle-ci de jouer à plein en nivelant les chances au départ, sont parfaitement autorisées. Ainsi, une politique d'aide aux régions sous industrialisées, aide destinée à permettre aux entreprises implantées dans celles-ci de lutter avec un minimum de chances, serait non seulement compatible mais même nécessaire à l'établissement d'un régime de concurrence.

Par ailleurs, et surtout, il existe en faveur de la politique de développement sous plusieurs de ses aspects, politiques sectorielles, politique des structures, politique de développement régional, de nombreuses dérogations aux dispositions générales des traités. Pour ne citer que les plus importantes, le régime de concurrence peut être écarté en raison des exigences de la politique de développement régional dans le domaine de l'agriculture (art. 42), des tarifs de transports (art. 80), en ce qui concerne les régions de la R.F.A. affectées par la division du pays (art. 92 - 2 - C) et enfin en vertu des dispositions générales de l'article 92 - 3 - a) (8). De même, les interventions de l'Etat peuvent être jugées compatibles avec le traité, dans le secteur des transports, lorsqu'elles répondent aux besoins de la coordination (art. 77) et, dans le secteur de l'agriculture, lorsqu'elles sont replacées dans le « cadre de programmes de développement économique » (art. 42). Enfin, l'article 92 énumère un certain nombre d'aides qui sont compatibles ou « peuvent être considérées comme compatibles » avec le Marché Commun.

De ces différentes dispositions résulte nettement la nécessité de trouver un compromis entre le régime concurrentiel et les exigences des politiques nationales d'expansion. C'est d'ailleurs

(8) Art. 92-3 : « Peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché commun a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ».

de cette manière que la Commission de la C.E.E., notamment, a interprété le Traité de Rome puisque celle-ci, dans son sixième rapport général d'activité, déclarait : « l'objectif général de la Commission... est d'arriver à concilier les exigences de la politique de concurrence et celles de la politique régionale ou structurelle. La Commission s'efforce de savoir de ce joint de vue si les aides sont justifiées » (9). Pour cela, elle examine en fait chaque cas d'espèce, s'efforçant surtout de maintenir un régime concurrentiel dans les branches où celui-ci jouait, jusqu'ici, d'une façon satisfaisante. Dans les secteurs où les interventions publiques apparaissent déterminantes, elle se borne à essayer de rationaliser et coordonner celles-ci. Ceci limite beaucoup la portée de ce principe général de « saine concurrence ». De celui-ci découlent cependant, pour les responsables des politiques de développement nationales, des limitations certaines, limitations dont il convient maintenant d'esquisser un premier bilan.

*
**

Première limite certaine, le Marché Commun, en établissant une économie ouverte, « rend plus difficile aux autorités nationales d'acquérir ou de conserver la maîtrise de certaines variables et multiplie les variables aléatoires et les cas dans lesquels il faut tenir compte d'une volonté adverse » (10). Il en résulte, c'est absolument sûr, une complication de la tâche des planificateurs nationaux et une efficacité amoindrie de leur action.

Deuxième limitation, la création d'un Marché commun basé sur la concurrence renforce les libertés telles qu'elles étaient déjà reconnues par les Constitutions économiques des six Etats. La composante libérale des régimes économiques nationaux fait donc l'objet d'une certaine restauration du fait de l'institution d'une Communauté européenne. Certes, ce régime de concurrence que consacrent les traités est soumis, nous l'avons vu, à bien des exceptions ; mais, ce compromis entre les exigences des politiques économiques nationales et le libre marché, c'est généralement aux institutions communautaires qu'il va appartenir de l'apprécier. Donc, en admettant que, du fait du Marché Commun, les Etats n'aliènent leurs libertés que dans des proportions mineures, il n'en reste pas moins qu'ils ne jouissent plus que d'une « liberté surveillée ».

Ainsi, il est indiscutable que les autorités nationales des six pays réunis au sein de la Communauté européenne n'ont plus la possibilité d'exercer leur fonction de développement d'une manière autonome : leur action est limitée, leurs interventions

(9) C.E.E. Commission 6^e Rapport général sur l'activité de la Commission, juin 1963, p. 77.

(10) J. MEYNAUD, « *Planification et Politique* », opus. cit., p. 86.

sont surveillées. Or, le Marché Commun est de nature à accroître les déséquilibres dont souffraient déjà les économies nationales du fait de la croissance. Il apparaîtrait surprenant qu'à une époque où la nécessité d'une action de l'Etat sur l'économie est unanimement reconnue, les politiques nationales se voient restreintes alors que les tensions dues à l'expansion augmentent, et cela sans que cette limitation des compétences nationales soit compensée par un accroissement des compétences communautaires. Alors se pose la question : la Communauté peut-elle mener une action spécifique en faveur de la croissance ?

§ 2. — *Le principe d'une intervention communautaire en faveur du développement.*

La politique de développement englobant toute une série d'actions concernant, les unes, les facteurs essentiels de la production, les autres, les équilibres fondamentaux, il importe, avant de rechercher quelles sont les éventuelles responsabilités globales de la Communauté, d'examiner quelles sont les responsabilités particulières que lui reconnaissent les traités à l'égard de ces différentes interventions qu'implique toute politique globale d'expansion. En effet, si celles-ci devaient s'avérer importantes, il serait difficile de refuser aux institutions communautaires l'octroi d'une fonction de développement globale.

I. — *Les responsabilités particulières de la Communauté dans le domaine de la croissance.*

Une étude récente, menée par le Groupe d'Etude de la politique économique dans l'intégration européenne de l'Université de Bruxelles (11), établit un fort intéressant tableau de la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats-membres dans le domaine de la politique économique. Ce tableau distingue différentes catégories de compétences calquées quelque peu sur celles que l'on trouve dans les Etats fédéraux. Ainsi, sont successivement envisagés un domaine de compétence exclusive des Etats, un domaine de compétence coordonnée des six Etats, dans lequel « les autorités nationales conservent la compétence... mais ont l'obligation de coordonner leurs politiques respectives », un domaine de compétence concurrente et un domaine de compétence exclusive de la Communauté.

En fait, sans nier la valeur de cette distinction dans d'autres

(11) « Le transfert des objectifs de politique économique des autorités nationales à des autorités communautaires », Cahiers économiques de Bruxelles, n° 26, 1965, p. 163.

secteurs de la politique économique, la politique d'expansion nous paraît ne concerner essentiellement que deux de ces domaines, le domaine de compétence concurrente dans lequel les Etats se partagent les responsabilités avec les autorités communautaires et le domaine de « compétence coordonnée ». Celui-ci, bien que ressortissant quant à la décision des seuls pouvoirs nationaux, intéresse la Communauté puisque c'est par son intermédiaire que va s'effectuer la coordination. Ainsi, dans ce domaine, les institutions communautaires, bien que dénuées de pouvoirs propres, ont une fonction de coordination un peu semblable à celle qu'ont les planificateurs nationaux. Nous avons vu ce qui en résultait à l'échelon national.

Toutefois, la ventilation des compétences entre les Etats et la Communauté se complique du fait que la Communauté ne constitue pas une entité monolithique. En effet, il convient de distinguer, ainsi que le fait l'étude précitée, les domaines dont un organisme communautaire indépendant des Etats (Commission, Haute-Autorité) se voit attribuer la compétence de ceux qui sont dévolus aux institutions représentant les Etats (12).

C'est en tenant compte de tout ceci, et notamment en nous attachant à bien distinguer les domaines dans lesquels la Communauté dispose de pouvoirs propres (qu'elle exerce concurremment avec les Etats) et ceux où elle n'a qu'une mission de coordination, que nous allons examiner les responsabilités particulières incombant aux institutions européennes. Ces responsabilités, nous les envisagerons selon le schéma utilisé jusqu'alors c'est-à-dire en voyant successivement les actions sur les facteurs de la production et celles qui concernent les grands équilibres de la croissance.

A - LES ACTIONS SUR LES FACTEURS ESSENTIELS DE LA PRODUCTION.

1) *L'action sur les facteurs humains de la croissance.*

Nous avons déjà souligné que la Communauté, elle-même, était garante du principe de la liberté de circulation des personnes. Donc, en ce domaine déjà, les organes communs, ici le Conseil, ont une mission de surveillance et de coordination des politiques nationales d'immigration (art. 49). Evidemment, ceci joue à plein entre les six pays mais cela vise également les relations des Etats de la Communauté avec les Etats tiers puis-

(12) Dans cette dernière hypothèse, il convient encore de distinguer selon que la décision est prise à la majorité ou à l'unanimité. Dans ce cas, s'il est certain que la Communauté est bien compétente pour intervenir, on ne peut négliger que ce ne pourra être qu'avec le consentement de tous les Etats-membres.

qu'une politique d'immigration intensive en direction de pays non-membres pourrait gêner l'installation de ressortissants de la Communauté.

Toutefois, c'est surtout dans le domaine de la politique de formation professionnelle que les Communautés reçoivent la possibilité d'intervenir directement sur les facteurs humains de la croissance.

Déjà, l'article 56, alinéa 3. b) du Traité de Paris habilitait la Haute-Autorité à agir dans ce sens lorsqu'intervenaient des réductions « d'une importance exceptionnelle entraînant dans une ou plusieurs régions des difficultés particulières dans le réemploi de la main-d'œuvre rendue disponible » ; il fallait toutefois que ces difficultés proviennent de « l'introduction dans le cadre des objectifs généraux de la Haute-Autorité de procédés techniques ou d'équipements nouveaux ». Dans cette hypothèse, la Haute-Autorité peut contribuer à financer des programmes de rééducation professionnelle permettant à cette main-d'œuvre de se reconvertir. Cette intervention, on le voit, reste assez étroitement encadrée ; elle n'en revêt pas moins un intérêt certain. Ceci est d'autant plus vrai que, depuis la convention du 29 mars 1960 modifiant l'article 56, la Haute-Autorité peut agir à peu près dans des conditions identiques alors même que le chômage dont souffriraient les travailleurs du charbon et de l'acier proviendrait de « changements profonds des conditions d'écoulement » non « directement liés à l'établissement du Marché Commun ».

On retrouve des dispositions analogues dans la C.E.E. puisque le Fonds social européen, institué par l'article 123, et placé sous l'autorité de la Commission, a notamment comme tâche « d'assurer aux travailleurs un réemploi productif par la rééducation professionnelle » (Article 125). Mais, l'intervention de ce Fonds reste, malgré tout, limitée assez étroitement aux opérations de reconversion. En fait, les pouvoirs propres que les traités reconnaissent à la Communauté vont bien au delà.

C'est ainsi que, d'une manière générale, l'article 128 prévoit que le Conseil établit, sur proposition de la Commission, « les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle ». Cet article qui, d'ailleurs, reconnaît d'une manière explicite le lien existant entre cette intervention commune et les nécessités d'un « développement harmonieux » autorise l'élaboration, dans ce domaine précis, d'une sorte de législation-cadre de nature communautaire.

C'est ainsi également que, dans le cadre plus réduit de l'Euratom, la Commission peut créer « des écoles pour la formation de spécialistes » des matières nucléaires.

Dès lors, l'action en faveur d'une meilleure formation professionnelle paraît bien constituer le type même de l'activité

ressortant du domaine de compétence concurrente. Les institutions communautaires y possèdent des compétences propres, mais celles-ci coexistent avec celles que continuent de détenir les Etats. Dès lors, se posait un problème de coordination, problème que le traité instituant la C.E.E. aborde également.

Les institutions communautaires se voient confier une mission de coordination, tout d'abord, dans le domaine bien précis de l'agriculture. L'article 41 stipule, en effet, dans le cadre de l'action en faveur d'un accroissement de la productivité de l'agriculture, qu'il pourra être instaurée « une coordination efficace des efforts entrepris dans les domaines de la formation professionnelle... ». Cette tâche est élargie à l'ensemble des secteurs par l'article 118, lequel donne mission à la Commission, donc à l'organisme communautaire par excellence, « de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats-membres », notamment en ce qui concerne « la formation et le perfectionnement professionnel ».

Ainsi, il apparaît bien que la Communauté, tant par ses compétences propres que par ce pouvoir général de coordination, est à même d'assumer une responsabilité de premier plan en ce domaine. Il n'en est pas toujours de même, nous allons le voir, en ce qui concerne l'action sur les facteurs techniques de la croissance.

2) *L'action sur les facteurs techniques de la croissance.*

L'intervention des Communautés dans le domaine de la recherche scientifique se présente, schématiquement, de la façon suivante : « alors qu'elle constitue l'objet principal du Traité de l'Euratom et que le Traité de Paris n'y consacre qu'un seul article important, le Traité instituant la C.E.E. ignore presque complètement les problèmes qui s'y rattachent » (13).

D'une manière plus précise, les traités reconnaissent à la C.E.C.A. et à l'Euratom des compétences propres très larges alors que la C.E.E. ne dispose que d'un pouvoir de coordination, lequel d'ailleurs ne s'exerce que dans un domaine très limité.

Compétences propres des Communautés, tout d'abord ; pour la C.E.C.A., l'action en faveur de la recherche scientifique constitue une des interventions importantes dont le traité attribue la responsabilité à la Haute-Autorité. L'article 55 assigne à celle-ci la mission « d'encourager la recherche technique et économique » intéressant le charbon et l'acier. Cette responsabilité n'est pas de pure forme puisque le traité accorde à la Haute-Autorité les

(13) A. P. OELE, « Rapport sur le progrès technologique et la recherche scientifique dans le cadre de la Communauté européenne », Rapport au Parlement européen, Doc. 97 du 23-9-1966, pp. 27 et s ; V. aussi J. HOUSSIAUX, « Vers une politique européenne de recherche scientifique », Rev. économique, 1964, p. 177.

moyens nécessaires : celle-ci peut, soit pousser les entreprises à agir dans ce sens, soit, surtout, financer des recherches dans les conditions énumérées à l'article 55, alinéa 2. Quant au traité instituant l'Euratom, il consacre tout un chapitre, le chapitre premier du titre II, au « développement de la recherche ». L'article 7, en particulier, prévoit l'élaboration de « programmes de recherche » arrêtés (à l'unanimité soulignons-le) par le Conseil statuant sur proposition de la Commission. Ces programmes sont financés sur les fonds de l'Euratom et exécutés, sous la direction de la Commission, soit par « le Centre de recherches nucléaires » (art. 8), soit par des Etats-membres, des entreprises, etc... avec lesquels la Commission passe un contrat (art. 10).

L'ampleur des compétences reconnues dans leurs domaines tant à la C.E.C.A. qu'à la C.E.E.A., compétences qui ne peuvent, en fait, être limitées que par l'insuffisance des moyens financiers accordés à la Communauté, contraste fort avec la discrétion qu'observe, sur ce sujet, le traité instituant la C.E.E. Dans celui-ci, en effet, aucune disposition ne prévoit, explicitement, l'attribution à la Communauté de responsabilités propres. Peut-être pourrait-on les déduire des articles qui, nous le verrons, confient aux institutions communes la mission générale de promouvoir le développement de l'ensemble des six pays. Ceci serait d'autant plus concevable que le silence du traité sur ce point est dû, vraisemblablement, à ce qu'au moment de sa rédaction, le concept de politique globale de la recherche scientifique n'était pas encore nettement dégagé à l'échelon national. Toutefois, cela suppose, en l'hypothèse, un accord général des six Etats pour compléter, d'une manière implicite ou explicite, les compétences de la C.E.E. Ceci paraît d'autant plus nécessaire que la C.E.E. ne se voit pas même reconnaître un pouvoir général de coordination des politiques de recherche scientifique nationales analogue, par exemple, à celui que l'article 5 du Traité instituant l'Euratom accorde à la Commission.

En effet, c'est, en principe, seulement dans le domaine de la recherche agronomique que la C.E.E. peut, dans le cadre de la politique agricole commune, promouvoir une certaine coordination des efforts menés à l'échelon national (art. 41 a). C'est, évidemment, un domaine assez restreint et, si l'on dresse un rapide bilan, on s'aperçoit que dans des secteurs aussi essentiels que l'espace, l'électronique, etc... aucune politique de recherche scientifique commune n'est prévue par les traités. C'est évidemment une lacune qui, si elle devait se confirmer, amputerait considérablement la fonction de développement communautaire.

3) *L'action sur les structures.*

Nous serons assez brefs sur ce point, non pas que l'action

sur les structures institutionnelles qui conditionnent la production soit soustraite à la compétence des organismes communautaires, mais plutôt parce que ceci nous entraînerait à faire l'inventaire de tous les domaines où la Communauté peut, soit établir des règles propres s'imposant aux Etats, soit agir en vue d'harmoniser les législations nationales.

Les Communautés disposent de pouvoirs propres assez étendus dans un domaine précis, celui de l'organisation et du statut des entreprises. Ces pouvoirs, nous l'avons vu, leur sont généralement reconnus dans un but bien arrêté, celui qui consiste à garantir une saine concurrence en levant tous les obstacles institutionnels pouvant entraver celle-ci. Mais, cette action des Communautés n'est pas sans répercussion sur l'accroissement de la production ; l'objectif « Croissance économique » intervient, pour une large part, dans cette politique structurelle communautaire. Prenons un exemple, celui des concentrations visées par l'article 85 du Traité de Rome. La Commission va devoir distinguer les « mauvaises » concentrations, c'est-à-dire celles qui gênent la concurrence, des « bonnes » qui favorisent le développement de la production en rationalisant celle-ci, en améliorant la productivité. Une politique de concurrence trop aveugle pourrait, en ce domaine, gêner considérablement la croissance. Il est donc évident que, sur ce point, l'action des Communautés, action qui coiffe les efforts nationaux en vue d'une plus grande concentration des entreprises, revêt une importance essentielle pour l'expansion.

Toujours dans ce domaine, mais dans le cadre plus restreint de l'Euratom, les articles 45 et suivants du traité l'instituant donnent à la C.E.E.A. la possibilité de créer des « entreprises communes » qui sont, en fait, de véritables sociétés européennes, dotées d'un statut élaboré par les organismes communautaires. Il est intéressant de noter qu'ici, l'objectif « développement » est à la base de cette action structurelle de la C.E.E.A. alors que, dans le domaine des concentrations, de l'organisation des marchés agricoles (art. 38 et suiv.), ou des transports (art. 75, alinéa 1^{er}), cet objectif coexiste avec plusieurs autres, notamment, celui de la concurrence (14).

A côté de ces compétences propres, les Communautés européennes, et notamment la C.E.E., se voient accorder des pouvoirs

(14) Il pourrait nous être reproché ici d'opposer la concurrence au développement. De fait, il est certain que, pour les auteurs des traités européens, la concurrence n'est pas un but en soi. Elle doit déboucher sur un développement de la production et une organisation plus rationnelle de celle-ci. Il n'en reste pas moins, et nous pensons utile de le rappeler, que des différences considérables existent, sinon dans les objectifs, tout au moins dans les moyens, entre une action directe sur la croissance (la fonction de développement telle que nous l'avons définie) et une politique consistant à rechercher l'expansion uniquement grâce au maintien d'une concurrence vivace (modèle néo-libéral).

de coordination leur permettant « d'harmoniser » les législations nationales. C'est le pouvoir général que l'article 100 (15) accorde au Conseil statuant à l'unanimité. C'est également celui que l'article 99 lui confie en matière fiscale. Le rôle de la Communauté est ici beaucoup plus restreint. Elle a simplement comme mission d'œuvrer en faveur d'un rapprochement progressif des législations et réglementations nationales.

Là encore, c'est essentiellement dans la perspective d'une élimination plus complète des entraves à la concurrence que va agir la Communauté mais à nouveau, également, elle ne pourra pas négliger les exigences des politiques de développement, et ceci d'autant plus que chaque Etat dispose en ce domaine d'un droit de véto.

B - LES INTERVENTIONS CONCERNANT LES GRANDS ÉQUILIBRES MIS EN JEU PAR LA CROISSANCE.

1) *L'action en faveur du développement régional.*

Le Traité de Rome aborde largement le problème de l'équilibre régional mais, ainsi que le remarque justement le professeur L. Levi Sandri, les dispositions qui s'y rapportent « n'envisagent pas les problèmes régionaux d'une manière spécifique : elles permettent d'en tenir compte, mais elles ne permettraient pas à elles seules la mise en place, la réalisation d'une véritable politique régionale, autrement dit, d'une action systématique visant à accélérer le développement des régions jusqu'ici en retard sur l'expansion générale » (16). De fait, on peut classer les nombreux articles du Traité concernant l'action régionale dans trois catégories.

Tout d'abord, un certain nombre de dispositions permettent aux autorités nationales de déroger aux principes généraux du Traité en vue de promouvoir le développement des régions déprimées ou défavorisées. Ces exceptions au principe fondamental de concurrence, nous les avons vues : elles résultent des articles 42 (aides aux exploitations agricoles « défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles »), 80 (tarifs de trans-

(15) J. MEGRET, « *La technique communautaire d'harmonisation des législations, l'article 100* », Revue du Marché commun, 1967, p. 181.

(16) Lionello LEVI SANDRI, « *L'apport de l'action régionale à la construction européenne* », Rapport au 3^e Congrès international des économies régionales, Rome, 3-6 mai 1965 (ronéoté). Sur le problème du fondement juridique de la politique régionale communautaire voir aussi C.E.E., « *La politique régionale dans la C.E.E.* », opus. cit., pp. 225 et s. ; J. J. RIBAS, « *Les aspects sociaux de la politique régionale dans la Communauté économique européenne* », Rev. du Marché commun, 1966, p. 736 ; P. REUTER, « *Organisations européennes* », pp. 329-330.

port), 92 (aides diverses) et 226 du Traité de Rome et de l'article 37 du Traité de Paris (clause de sauvegarde). Ces articles intéressent au premier chef les politiques régionales des Etats. Mais, puisque fréquemment il est donné aux institutions communautaires de connaître et d'autoriser ces dérogations au principe de concurrence, elles vont avoir, en ce domaine, un rôle de coordination et de rationalisation important (16 bis). Celui-ci ne peut être négligé bien qu'il soit prévisible que la Communauté se heurte à de sérieuses résistances des Etats-membres, fort jaloux de leurs prérogatives dans ce domaine.

L'éclairage « régional », après avoir été projeté sur le principe de concurrence, l'est ensuite sur certaines des politiques communes que prévoient les traités, politiques communes qui vont devoir tenir compte des exigences du développement des régions handicapées. Ainsi, la politique agricole commune doit-elle être menée en prenant en considération « les disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles » (art. 39 - 2). De même, l'action que mène le conseil en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs ne doit pas négliger les « risques graves pour le niveau de vie et l'emploi dans les diverses régions et industries » (art. 49 - d) qui pourraient en découler. Mais, là encore, on le voit, il n'y a pas le fondement nécessaire à une action spécifique en faveur de l'expansion régionale.

Peut-être est-il possible de trouver celui-ci dans une troisième catégorie d'articles, ceux qui mettent à la disposition de la C.E.E. toute une série d'instruments lui permettant d'agir dans ce domaine. Ces instruments, ce sont le Fonds social européen (art. 123) et surtout la Banque européenne d'investissements dont l'article 130 prévoit expressément qu'elle peut financer sur ses fonds propres des « projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées » (17). Ces différents instruments permettent à la Communauté d'accomplir la mission que lui assigne notamment le préambule. Dans celui-ci, en effet, les Etats se déclarent « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». Le rapprochement qui peut être effectué entre ces différentes dispositions permet donc d'envisager une action

(16 bis). Il semble ainsi, tout au moins en ce qui concerne la C.E.C.A., que la Cour de Justice ait envisagé d'une manière assez restrictive les possibilités qu'auraient les Etats de porter atteinte au principe de « saine concurrence » en raison des exigences de leur politique régionale. Ainsi, pour ce qui est des tarifs préférentiels en matière de transports V. Aff. 27-58 et s., T. VI, p. 565.

(17) V. P. CAMPILLI, « La Banque européenne d'investissements et le développement régional », dans « Aspects internationaux des problèmes d'économie régionale », *opus. cit.*, p. 483.

spécifique de la Communauté en matière de développement régional.

Ceci ne fait d'ailleurs aucun doute en ce qui concerne la C.E.C.A., laquelle dispose de moyens beaucoup plus puissants. En effet, l'article 46, alinéa 3°-4° et surtout l'article 56 habilite la Haute-Autorité à entreprendre toutes les actions nécessaires aux reconversions régionales, actions qui seront et préparées et financées par elle, conjointement avec les Etats.

On peut donc admettre que les Communautés se sont vues reconnaître la mission et accorder les moyens d'intervenir directement en faveur du développement régional. Toutefois, ceci résulte, tout au moins en ce qui concerne la C.E.E., d'une interprétation des textes, interprétation qui peut toujours se voir contester par les Etats qui entendraient conserver l'intégralité de leurs prérogatives en ce domaine. On ne peut ici qu'enregistrer la prudence du Traité de Rome, prudence qui contraste fort avec ce qui est prévu dans le domaine de l'action sur les principaux équilibres sectoriels.

2) L'action sur les principaux équilibres sectoriels.

Dans plusieurs secteurs, la croissance crée des tensions qu'il est primordial de résoudre. Ces secteurs sont ou bien ceux qui conditionnent le développement économique dans son ensemble (secteurs de base, transports) ou bien ceux dont les structures assez rigides se prêtent mal à des adaptations rapides (secteurs de base, également, et agriculture).

Il est frappant de noter que les politiques communes prévues concernent précisément l'agriculture, les transports, la sidérurgie et l'énergie (que ce soit dans le cadre de la C.E.C.A., de la C.E.E.A. ou de la C.E.E.).

Ces différents secteurs, nous l'avons vu, faisaient et font encore l'objet d'une attention particulière de la part des autorités nationales. C'est dans le domaine de l'énergie et de l'agriculture qu'en Allemagne, notamment, la planification a fait son apparition. Par ailleurs, le Marché Commun ne pouvait les laisser à part, soit qu'ils aient une importance économique et politique de premier plan pour certains des six pays (énergie, agriculture), soit que leur organisation fut une des conditions premières du régime de saine concurrence (transports).

Toutefois, les caractéristiques de ces secteurs, et notamment le manque de souplesse de leurs structures, interdisaient qu'on les abandonnât ainsi à l'économie de marché. Aussi, les traités ont posé le principe d'une politique commune intéressant ces différentes activités économiques. Ces politiques communes visent plusieurs objectifs, régularisation des marchés, élimina-

tion des obstacles à la concurrence. Mais, par nombre de leurs aspects, elles concernent toutes également l'accroissement de la production. Ceci est déclaré d'une manière explicite en ce qui concerne la politique agricole. L'article 39 fixe à celle-ci l'objectif premier d'assurer « le développement rationnel de la production agricole », mais, pour cela, de tenir compte « du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture » et « de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns ». Il en va de même, bien sûr, pour le charbon et l'acier. L'article 2 du Traité de Paris déjà est, à cet égard, riche d'enseignements. Plus précisément encore, l'article 56, modifié en 1960 en raison de la crise charbonnière, accorde à la Haute-Autorité de nombreuses possibilités d'action en faveur de la reconversion des entreprises de ce secteur. Le Traité de Rome est beaucoup plus vague lorsqu'il aborde le problème de la politique des transports. Une action concernant les infrastructures des transports pourrait sans doute être englobée dans les « dispositions utiles » dont parle le c) de l'article 75 - 1. Mais, c'est surtout le paragraphe 3 de cet article qui fonde une politique destinée à adapter les transports « au développement économique résultant de l'établissement du Marché Commun ». Cela comporte d'importantes conséquences sur le plan des compétences.

D'une manière générale, l'ensemble de ces interventions en faveur de l'aménagement des tensions sectorielles dues à la croissance sont, dans les trois secteurs énumérés ci-dessus, du domaine de compétence propre de la Communauté. Les décisions essentielles sont prises par le Conseil, à l'unanimité pendant la période transitoire, à la majorité qualifiée par la suite. Les décisions d'application sont du ressort de la Commission. Ces interventions constituent donc, par excellence, le type même d'action appartenant au domaine de compétence concurrente puisque, par ailleurs, les Etats y conservent de nombreuses prérogatives.

A ceci, deux nuances peuvent toutefois être apportées, la première visant la politique des transports, la seconde la politique commune de l'énergie.

En effet, dans le domaine de la politique des transports, l'essentiel des interventions qui nous intéressent sont, nous l'avons vu, visées par l'article 75 - 3. Or, celui-ci donne à chaque Etat un droit de veto insurmontable et ceci d'une manière définitive. C'est donc là, en fait, une limite considérable apportée aux compétences de la Communauté.

La deuxième nuance, d'une portée toute différente, concerne cette fois la politique de l'énergie. Elle a été apportée par le protocole du 21 avril 1964, lequel établit le fondement d'une harmonisation des politiques nationales. Cette nuance n'est que temporaire puisque cette solution est offerte dans l'attente d'une

véritable politique commune de l'énergie, politique qui ne pourra être organisée qu'après la fusion des Communautés. Toutefois, ce provisoire risque fort de durer et sur ce point donc, ce serait plutôt un pouvoir général de coordination qui serait accordé aux autorités communautaires.

3) *La politique communautaire des revenus* (18).

Dernière des interventions sur les grands équilibres concernés par la fonction de développement, la politique des revenus semble échapper à l'action des autorités communautaires, tout au moins si l'on considère uniquement les textes. A cela, il n'y a d'ailleurs rien d'étonnant puisque, même à l'échelon national, on envisage cette action seulement depuis quelques années. C'est en effet, si l'on met à part l'expérience très originale menée aux Pays-Bas dès 1947, à partir de 1962-1963 que les pouvoirs publics ont commencé à se préoccuper de cette question. On s'explique, dans ces conditions, que des traités signés en 1951 et 1957 soient muets sur ce point.

Cela ne signifie nullement qu'aucune disposition concernant les revenus ne se trouve dans les traités européens. Ainsi, les articles 68 et suivants du Traité de Paris examinent le problème de la fixation des salaires dans les industries charbonnières et de l'acier. De même, le Traité instituant la C.E.E., s'il ne prescrit aucune politique des revenus commune, aborde néanmoins cette question à plusieurs reprises. C'est ainsi que l'article 39 prévoit qu'un des buts de la politique agricole commune est « d'assurer... un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ». De plus, l'article 119 prescrit l'application ou le maintien du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et féminins.

On le voit, les traités ne sont pas totalement muets sur ce point. Il n'en reste pas moins, si l'on met à part peut-être l'article 39, que ces différentes dispositions sont inspirées presque uniquement par le souci d'égaliser les chances des différents producteurs européens amenés à s'affronter au sein du Marché Commun. C'est là un objectif qui ne coïncide pas exactement avec celui qui anime la programmation des revenus à moyen terme.

Cette programmation commune des revenus, toutefois, ne peut-on la déduire de la mission générale qui est reconnue à la Communauté dans le domaine de l'expansion ? En effet, si les traités européens insistent pour confier d'une manière directe

(18) M. BRAILLON, « Aspects sociaux du Traité instituant la Communauté économique européenne », Rev. du Marché commun, 1959, p. 133.

certaines responsabilités précises aux institutions communes, ces responsabilités ne sont, en fait, que les aspects particuliers d'une responsabilité globale qu'ils semblent également lui accorder.

II. — *Les responsabilités globales de la Communauté dans le domaine de la croissance.*

Dans les traités européens, deux catégories de dispositions touchent au problème de savoir si les institutions communautaires se voient ou non attribuer une responsabilité globale à l'égard du développement économique des six pays. Les premières, très générales, concernent cet objectif global ; elles ne peuvent suffire. Les secondes abordent les moyens, autrement dit, elles posent le problème d'une prévision communautaire à moyen terme et, éventuellement, celui d'une planification ou, si l'on préfère, d'une programmation européenne.

A - LE DÉVELOPPEMENT, OBJECTIF COMMUNAUTAIRE.

Cet intitulé se justifie d'emblée. Il suffit d'effectuer un rapprochement entre les principes généraux arrêtés aux articles 2 et 4 du Traité de Paris, 2 du Traité instituant la C.E.E. et 1 et 2 de l'Euratom pour admettre que le développement de l'ensemble économique formé par les six pays constitue un des objectifs prioritaires des Communautés européennes. En principe, cet objectif est même à placer à égalité avec celui qui veut que les six économies fusionnent en un seul grand marché et, donc, que soient abolies toutes les barrières pouvant empêcher la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes.

A vrai dire, il existe d'ailleurs entre ces deux objectifs, une relation certaine, l'établissement d'un grand marché n'étant, dans l'esprit des auteurs des traités, qu'un facteur favorable à l'expansion de l'économie européenne.

On pourrait même, à la rigueur, aboutir à la conclusion suivante : la poursuite de la croissance, objectif communautaire fondamental, devrait être obtenue sans intervention spécifique, c'est-à-dire en veillant seulement à ce que la concurrence joue à plein.

Ceci pourrait être retenu si l'expansion que visent les traités européens était seulement une expansion mesurée quantitativement. En fait, les textes vont plus loin. Le plus significatif, l'article 2 du Traité de Rome, parle d'un « développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté », d'une « expansion continue et équilibrée » et d'un

« relèvement accéléré du niveau de vie » (19). Autrement dit, cet objectif global recouvre non seulement les actions sur les facteurs de la croissance, mais aussi celles qui ont pour but de réduire les tensions que ne peut manquer de faire naître cette expansion. Cela n'est nullement prévu dans le modèle néo-libéral : que ces interventions soient nécessaires, nul ne le conteste, mais elles ne pourront être admises qu'au prix d'une altération de ce système, ainsi que nous avons pu l'observer en R.F.A.

Première conséquence de la reconnaissance de cet objectif communautaire : en vue d'obtenir un « développement harmonieux » de l'économie des six pays, les institutions européennes se voient autorisées à intervenir d'une manière générale en faveur de la croissance et ceci selon des procédés spécifiques et directs. Autrement dit, nous tenons là le fondement juridique d'une éventuelle fonction de développement communautaire. D'ailleurs, la recommandation de la Commission au Conseil du 26 juillet 1963, laquelle constitue une des bases de la politique économique à moyen terme de la Communauté, débute par la citation de l'article 2 du Traité de Rome (20). Cela est significatif.

Deuxième conséquence : dans les domaines que ne concerne aucune disposition particulière du traité (nous pensons ici à la politique des revenus et, accessoirement, à une politique communautaire de développement régional), ce mandat général suffirait à habiliter les Communautés à intervenir.

Ce mandat pourrait toutefois n'avoir qu'une valeur symbolique si les traités ne l'assortissaient de moyens.

B - LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE DÉVELOPPEMENT MENÉE PAR LA COMMUNAUTÉ.

Ainsi que le souligne M. P. Reuter, à propos de la politique commune considérée dans son ensemble, c'est ici que se situe le véritable problème (20 bis). Celui-ci est, d'ailleurs, si complexe qu'il ne peut être résumé en une seule et simple question. Le premier instrument qu'exige toute politique de développement c'est, évidemment, la prévision économique. Cette prévision ne constitue toutefois qu'un préalable nécessaire mais insuffisant. Pour qu'il puisse être parlé d'une politique globale de développement, il faut que les traités aillent plus loin. Tout d'abord, et puisque les Etats conservent de larges compétences dans ce domaine, il faudrait que la Communauté se vit reconnaître au moins la possibilité de coordonner les politiques menées à

(19) Voir sur ce point particulier, J. HOUSSIAUX, « *Politique économique à moyen terme et avenir de la Communauté* », 1965 (ronéoté), pp. 2 et s.

(20) Bull. de la C.E.E., n° 8, 1963, supplément, p. 13.

(20 bis) P. REUTER, *opus. cit.*, p. 325.

l'échelon national. D'autre part, et surtout, il conviendrait qu'un véritable plan européen, plan qui engloberait l'ensemble des interventions en faveur de l'expansion, se superposât aux plans nationaux. Les Traités européens permettent-ils d'envisager sérieusement cette hypothèse ?

1) *La prévision économique et les traités européens.*

L'établissement de prévisions à long ou à moyen terme constitue la première démarche de tous les responsables de la politique de développement. Ces projections leur sont indispensables pour orienter leur action et lui assurer la cohérence nécessaire. Mais, là ne se limite pas leur portée : elles ont sur le comportement des autorités publiques et des agents économiques une influence non négligeable. Étrange serait le chef d'entreprise qui, disposant d'une solide étude de marché, agirait sans en tenir compte. A l'échelon communautaire, il est certain qu'une prévision officielle suffisamment détaillée et présentant toutes les garanties scientifiques nécessaires influencera, non seulement les institutions européennes, mais aussi les responsables nationaux et les chefs d'entreprise. En cela, elle constitue un premier pas vers l'instauration d'une planification communautaire. D'où toute l'importance de voir ce que disent les traités à ce sujet.

Ici, force est d'admettre que, si le Traité de Paris est très clair sur ce point, il n'en est nullement de même pour les Traités de Rome.

La C.E.C.A., ceci est en toute lettres dans le traité, doit « orienter en fonction des missions imparties à la Communauté l'action de tous les intéressés » et ses propres interventions à partir d'études et de « programmes prévisionnels... portant sur la production, la consommation, l'exportation et l'importation » (art. 46). Pour établir ces prévisions, la Haute-Autorité se voit attribuer de nombreux moyens. C'est ainsi qu'elle peut recueillir l'avis des gouvernements et des entreprises sur l'évolution prévisible des différentes variables (art. 46, alinéa 1). C'est ainsi, également, qu'elle « peut recueillir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission » et procéder à des enquêtes (art. 47 a). Les entreprises interrogées ont, d'ailleurs, l'obligation de fournir toutes les indications demandées et des sanctions peuvent être prononcées contre les entrepreneurs récalcitrants.

S'il ne fait aucun doute, dès lors, que la prévision économique fasse partie des tâches de la Haute-Autorité, il convient toutefois de ne pas oublier que ces projections ne vont concerner que les secteurs du charbon et de l'acier. Elles ne constituent qu'un des éléments de la prévision globale qu'implique la fonction de

développement (21). La question essentielle est donc de savoir si, dans le cadre beaucoup plus étendu de la C.E.E., une mission identique incombe aux institutions communautaires.

Contrairement au Traité de Paris, le Traité de Rome ne parle à aucun moment d'une éventuelle prévision communautaire. Certes, à propos des interventions particulières qu'il préconise, il est fait allusion à des études que mènerait la Commission, études qui peuvent sans aucun mal recouvrir des projections à long ou moyen terme. C'est ainsi que dans le titre III, consacré à la politique sociale, l'article 118 stipule que la Commission pourra effectuer des études concernant, notamment, l'emploi et la formation professionnelle. Mais ces projections correspondent aux interventions limitées de la Communauté dans le domaine du développement. Elles ne peuvent suffire à l'élaboration d'une politique globale.

Plus intéressante est la disposition générale de l'article 213, laquelle, tout en faisant nullement référence à une éventuelle prévision communautaire, donne néanmoins à la Commission tous les moyens nécessaires à l'établissement de projections. Il y est en effet stipulé que la Commission a la possibilité de recueillir les informations et d'effectuer les enquêtes nécessaires à « l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées ». De cet article 213, on peut déduire, notamment, la possibilité pour la Commission de prendre contact avec les producteurs (21 bis). Cet échange d'informations et ces consultations constituant la base d'une prévision officielle, ce point est essentiel.

Pour que ces études prennent toute leur portée, il ne reste plus qu'à en assurer la publication. Ces études prévisionnelles globales, si elles ont en pratique une importance indéniable, ne produisent toutefois aucun effet juridique. Il semble donc tout à fait possible à la Commission d'en assurer la publication et ceci, sans qu'il lui soit nécessaire de leur donner la forme des avis prévus à l'article 189.

Cette publication correspond, d'ailleurs, à l'accomplissement de la mission générale qu'attribue l'article 2 à la C.E.E. Elle constitue, également, une des conditions préalables à toute coordination des politiques économiques nationales, coordination que le Traité de Rome prévoit d'une manière explicite.

(21) Leur incorporation dans une éventuelle prévision globale de l'avenir économique communautaire ne posera d'ailleurs guère de problème puisque la fusion des trois Communautés est en cours de réalisation.

(21 bis) Notons, cependant, que la Commission ne pourra user de cette faculté qu'avec l'accord du Conseil, l'article 213 précisant qu'elle ne peut agir que « dans les limites et conditions fixées par le Conseil, en conformité avec les dispositions du présent Traité ». Ceci n'est pas sans importance lorsqu'on connaît les réserves que nourrissent certains Gouvernements à l'égard d'un accroissement des rapports entretenus directement par la Commission avec les forces économiques nationales (V. *infra*, Titre II, Chap. III).

2) *La coordination des politiques nationales de développement et les traités européens* (22).

C'est essentiellement pour la C.E.E. que se pose ce problème puisque, ainsi que nous le verrons plus loin, le Traité de Paris, beaucoup plus ambitieux, confie à la C.E.C.A. une tâche qui relève plus de l'impulsion que de la coordination.

Plusieurs articles du Traité de Rome abordent le problème de la coordination des politiques économiques nationales. Le premier, l'article 6, l'envisage d'une manière très générale ; il prévoit, néanmoins, que cette coordination doit être organisée lorsqu'elle est « nécessaire pour atteindre les objectifs » du Traité, c'est-à-dire, ici, dans le but d'obtenir un « développement harmonieux » de l'économie. D'autre part, et ceci est plus intéressant encore, cette coordination effectuée entre les Etats membres l'est « en étroite collaboration avec les institutions de la Communauté ». S'il n'est pas prévu que cette coordination doive s'opérer sous la houlette de la Communauté, celle-ci est néanmoins présente : il ne s'agira pas seulement d'une collaboration interétatique. D'ailleurs, l'article 145 va plus loin et confie au Conseil la mission « d'assurer » cette coordination. On peut certes débattre sur la portée exacte de ce terme « assurer ». Il est possible, tout d'abord, d'affirmer que le Conseil reçoit, par là même, la tâche d'*organiser* la coopération entre les Etats et, plus précisément, d'aménager les « procédures permettant de coordonner les politiques économiques » nationales, procédures que mentionne, sans autre précision, l'article 3 g du Traité. D'autre part, il ne semble pas abusif de prétendre qu'ainsi, le Conseil se voit également reconnaître la mission d'orchestrer cette collaboration interétatique.

Toutefois, il faut souligner que cette prérogative importante bénéficie au seul Conseil, donc à l'organisme composé des représentants des Etats. Ceux-ci conservant toujours l'essentiel des compétences en matière de politique économique, cette conception de la coordination paraît logique et réaliste, le Conseil étant, de toute évidence, l'organe communautaire le mieux armé pour confronter et harmoniser les politiques nationales.

Le troisième des articles du Traité qui abordent le problème de la coordination des politiques économiques ne semble pas, à priori, concerner la coopération interétatique en vue d'un développement harmonieux des six économies. En effet, la politique économique, au sens des articles 104 et 105, est celle qui a comme but d'assurer l'équilibre de la balance des paiements,

(22) V. EVERLING, *art. cit.* ; J. HOUSSIAUX, « *Politique économique à moyen terme et avenir de la Communauté* », *art. cit.*

« la confiance dans la monnaie », « un haut degré d'emploi » et « la stabilité du niveau des prix ». Tous ces objectifs concernent, au premier chef, la politique conjoncturelle ; l'action directe en faveur d'une expansion équilibrée dans la longue période ne paraît donc pas concernée par ces articles.

De fait, la recommandation sur la politique économique à moyen terme que la Commission adressa au Conseil, le 26 juillet 1963, ne fait allusion qu'aux articles 6 et 145. Par contre, si la décision du Conseil du 15 avril 1964 (23) créant un Comité de politique économique à moyen terme se réfère également à ces articles, elle vise aussi l'article 105. A première vue, ceci peut paraître curieux ; en fait, en analysant ces textes plus à fond, cela se justifie parfaitement. En effet, l'article 105 est beaucoup plus précis que les articles 6 et 145 sur la collaboration qui peut être organisée. Il prévoit, en particulier, la possibilité pour la Commission, d'adresser au Conseil des recommandations en vue d'instituer « une collaboration entre les services compétents » des Administrations nationales. Or, et c'est la thèse adoptée par M. Everling (23 bis), le Conseil pourra ainsi adopter, dans le domaine visé par l'article 104, des décisions instituant des procédures de coopération des Etats, décisions ayant force obligatoire. Certes, l'article 105 ne prévoit nullement cette possibilité. Il se borne à stipuler : « la Commission présente au Conseil des recommandations pour la mise en œuvre de la collaboration des Etats dans le domaine de la politique économique ». Mais, remarque M. Everling, il serait absurde que la Commission puisse adresser des recommandations au Conseil si celui-ci ne pouvait se prononcer sur celles-là. Dès lors, le Conseil « aurait pour unique mission de leur transmettre (aux Etats-membres) ces recommandations. Cela ne correspondrait ni à la situation du Conseil, ni aux relations entre la Commission et les Etats-membres qui n'exigent pas l'intervention du Conseil à titre d'intermédiaire ».

Cette thèse peut certes être critiquée. Tout d'abord, il faut le souligner, lorsque, d'une manière formelle, le Traité attribue au Conseil le pouvoir de prendre des décisions sur l'initiative de la Commission, l'intervention de celle-ci prend normalement la forme de la proposition et non celle de la recommandation mentionnée par l'article 105. Surtout, il n'est pas évident que l'impossibilité, pour le Conseil, de prendre une décision aboutisse nécessairement à le paralyser et à ôter ainsi toute signification à l'article 105. En effet, il lui reste la possibilité « d'instituer » la collaboration prévue par le biais d'un accord interne pris selon les formes de l'article 235.

(23) J.O.C.E. du 22 avril 1964, pp. 1031 et suiv.

(23 bis) U. EVERLING, *art. cit.*, p. 590.

En fait, et quelle que soit la valeur de ces diverses objections, l'article 105 a été interprété par le Conseil, comme l'habilitant à prendre les décisions exigées par la mise en place des procédures nécessaires à la réalisation de la coordination des politiques économiques (23 ter). Dès lors, son utilisation dans le domaine de la politique de développement présente le plus grand intérêt. Mais, pourra-t-on objecter, cette coopération ne peut concerner la politique de développement puisque les politiques économiques qui peuvent être ainsi coordonnées, celles de l'article 104, poursuivent des objectifs purement conjoncturels.

Ceci peut à la fois être retenu et contesté. Un premier argument mérite examen, celui qui voudrait que la politique économique visée à l'article 105 fut la politique économique générale, la politique conjoncturelle faisant, quant à elle, l'objet d'une disposition bien séparée, celle de l'article 103, seul article à être placé sous l'intitulé « politique de conjoncture ». Retenir cette interprétation serait possible. Ce serait, toutefois, faire preuve d'un juridisme de mauvais aloi puisque la définition de l'article 104 correspond bien à celle qui est couramment donnée de la politique conjoncturelle. Il y a certes, ici, une certaine contradiction incluse dans les textes, mais il est assez illusoire de prétendre la réduire de cette façon.

En fait, le problème qui se pose est surtout le suivant : la définition de l'article 104 peut-elle ou non englober la politique de développement telle que nous l'avons définie, c'est-à-dire la politique économique à moyen terme ? A priori, on peut répondre par la négative. Toutefois, c'est ainsi oublier la complexité des liens unissant la politique de conjoncture et la politique de développement. C'est oublier, en particulier, que certains de leurs objectifs sont communs et que le plein-emploi, la stabilité des prix, s'ils sont atteints en priorité au moyen d'une action à court terme, ne peuvent l'être durablement, qu'au prix d'une politique de développement équilibrée. Ainsi que le déclarait M. Marjolin devant le Parlement européen, le 19 janvier 1965, en évoquant les politiques de stabilisation qui, aussi bien en Italie qu'en France, avaient mis fin à l'inflation, mais en « cassant » brutalement l'expansion : « Nous avons dû recourir en 1963 et 1964 à des mesures d'urgence qu'il aurait été possible d'éviter avec davantage de prévision. Pris à la gorge... par le développement rapide d'une situation inflationniste, nous n'avions pas d'autres moyens pour préserver un certain équilibre dans la Communauté que de limiter la demande. Avec plus de

(23 ter) Ainsi, notamment, ont été prises, en vertu de cet Article 105, outre la décision du 15 avril 1964 créant le Comité de politique économique à moyen terme, les décisions du 8 mai 1964 relatives à la collaboration entre les Etats en matière de relations internationales et à la collaboration entre les Banques centrales des Etats.

temps à notre disposition, nous aurions pu faire porter davantage l'effort sur l'accroissement de la capacité de production et sur les profondes réformes de structures qu'elle implique. Essayons de ne pas répéter cette erreur et... de prévoir et d'éviter les déséquilibres plutôt que d'avoir à les corriger... c'est un des objets essentiels de la politique économique à moyen terme et du programme de développement européen » (24).

Dans ces conditions, la politique dont parle l'article 105 peut fort bien recouvrir la politique de développement. Il suffira, pour cela, que la Commission et le Conseil se mettent d'accord sur la possibilité de recourir à cette disposition pour mettre en œuvre une intervention globale en faveur de l'expansion.

Il reste à se demander quelle sera la portée exacte de cette coordination, tout au moins au vu des traités. Pourra-t-elle déboucher sur l'élaboration d'un plan européen ? A priori, ne sont compatibles avec les textes européens que, d'une part, la préparation de projections globales destinées à aider les Etats dans leurs propres efforts et, d'autre part, l'organisation de conversations entre les responsables nationaux des politiques d'expansion. Ces conversations, placées sous l'égide de la Communauté, les Etats ne peuvent les refuser ; mais, ils ne peuvent nullement être contraints à accepter des objectifs communs.

L'élaboration d'un véritable programme européen serait-elle donc impossible ? C'est la dernière des questions qu'il nous reste à envisager.

3) *La possibilité d'une planification communautaire.*

La question peut être résumée ainsi : les Communautés européennes peuvent-elles élaborer un programme global de développement, programme appuyé sur des projections à terme mais comportant, en outre, un certain nombre d'objectifs cohérents assortis de la liste des moyens nécessaires à leur réalisation.

A cette question, on ne peut apporter qu'une réponse nuancée.

Il est certain, tout d'abord, que dans le cadre de la C.E.C.A. et de l'Euratom, des programmes indicatifs peuvent être élaborés. Ainsi, l'article 46 du Traité de Paris stipule : la Haute-Autorité « doit » établir des « programmes prévisionnels de caractère indicatif » et, surtout, « définir périodiquement des objectifs généraux concernant la modernisation, l'orientation à long terme des fabrications et l'expansion des capacités de production ». Nous avons vu que la C.E.C.A., tant par le contrôle des investissements qu'il lui est possible d'effectuer que par l'intensité de ses interventions dans le domaine de la formation professionnelle, de la

(24) J.O.C.E. Deb., n° 76, 1965, p. 34.

recherche et du développement régional, possède, en principe, les moyens d'inciter les entrepreneurs et les Etats à réaliser ces objectifs.

Dans le même sens, la Commission de l'Euratom « publie périodiquement des programmes de caractère indicatif » contenant des objectifs d'investissements. Ces programmes ont comme but premier de « susciter l'initiative des personnes et entreprises et de faciliter un développement coordonné de leurs investissements dans le domaine nucléaire » (art. 40). Ces plans pourront également s'appuyer, d'une part, sur les interventions propres de la C.E.E.A., interventions financées par elle, et, d'autre part, sur les programmes d'investissements que sont tenues de lui communiquer toutes les entreprises travaillant dans le secteur de l'énergie atomique.

On peut noter que ces programmes ne sont qu'indicatifs, que les objectifs qui sont les leurs ne peuvent être imposés aux entreprises, ni bien sûr aux Etats, et qu'enfin, les moyens d'incitation dont disposent aussi bien la C.E.C.A. que l'Euratom restent assez limités. Les Etats possèdent sans doute des moyens d'incitation plus puissants, encore que l'ampleur de ceux-ci soit limitée du fait de l'intégration européenne. Mais, cette nuance apportée, quelle différence de fond existe-t-il entre ces programmes des Communautés et les plans nationaux ? Tout ceci procède du principe même de la planification indicative.

La différence est ailleurs, elle tient à l'ampleur du domaine concerné. Les objectifs généraux de la C.E.C.A., les programmes de l'Euratom, ne concernent que des secteurs limités. Les plans nationaux concernent l'ensemble de l'économie. Or, ce type de planification globale ne paraît nullement prévu par les traités européens.

On peut certes envisager que, dans les secteurs dont la compétence leur a été en partie transférée, les Communautés, tout au moins lorsque la fusion sera devenue effective, adoptent un schéma global articulant l'ensemble des interventions qui leur sont propres, interventions touchant donc, principalement, l'agriculture, les transports et l'énergie. Toutefois, il manquera à ce schéma une des qualités premières d'un plan de développement, le caractère global. Les objectifs qu'il fixera, il ne pourra les assortir que des moyens qui sont à la disposition de la Communauté, instruments généraux (Fonds social et Banque européenne d'investissements) ou dont elle dispose dans le cadre des politiques communes. Par contre, le programme européen ne pourra nullement disposer des moyens qui restent du ressort des Etats (et ils demeurent la très grosse majorité). Que vaudront, dans ces conditions, les objectifs communautaires de développement ?

Il serait alors possible, en dernier recours, d'envisager l'uti-

lisation de l'article 235 du Traité de Rome. En effet, celui-ci permet au Conseil, statuant à l'unanimité, d'élargir lui-même ses pouvoirs si la réalisation de « l'un des objets de la Communauté » l'exige. Mais, ainsi que le souligne M. U. Everling en évoquant cette possibilité, cet article qui permettrait à la Communauté de s'emparer de compétences des Etats-membres selon une procédure raccourcie, doit être interprété restrictivement. « Par conséquent, on ne pourra considérer comme nécessaires à la réalisation, des objectifs du traité que les réglementations qui serviront à compléter et à mettre en œuvre les attributions dont les institutions disposent déjà, à l'heure actuelle, en vertu du Traité. L'application de l'article 235 ne permettrait donc pratiquement guère de surmonter la faiblesse des institutions de la Communauté dans le domaine de la politique économique » (24 bis).

Dès lors, toute programmation serait-elle donc impossible ? Il ne le semble pas malgré tout et une solution de compromis, parfaitement conforme à la fois au texte des traités européens et aux exigences d'une politique globale de développement paraît concevable.

Ce compromis peut être trouvé en faisant jouer à plein la coordination des politiques économiques qu'envisagent les articles 6, 105 et 145 du Traité de Rome. Il semble possible de faire déboucher cette coordination sur l'élaboration d'un schéma global de développement fixant les grands objectifs de l'expansion économique de l'ensemble communautaire et prévoyant les moyens nécessaires. En effet, rien n'empêche de distinguer, au sein de ce programme, une partie communautaire et une partie n'intéressant que les Etats. Dans sa première composante, le plan européen fixerait, et le traité le permet, les objectifs que doivent poursuivre les autorités communautaires dans les domaines où elles sont compétentes, objectifs qui seraient articulés entre eux et assortis de moyens. Sur ces différents points, le plan engagerait les Communautés européennes. Dans sa deuxième composante, par contre, le plan européen n'aurait que la valeur d'une prévision globale. Quant aux objectifs et aux moyens qu'il indiquerait, il leur faudrait être repris par les Etats pour que ceux-ci soient engagés. Cela ne paraît pas inconcevable puisque le plan européen résulterait de négociations entre les Etats et la Communauté. Le problème peut, en fait, se réduire à une question de procédure, à la recherche d'une formule d'élaboration permettant aux Etats et à la Communauté de parvenir à un compromis que tous puissent accepter.

*
* *

Parvenus au terme de cet examen consacré à la constitutionnalité d'une fonction de développement communautaire, il nous paraît nécessaire de mettre en valeur un certain nombre de conclusions.

La première, encore qu'évidente, mérite d'être rappelée. Dans l'hypothèse où une véritable planification du développement serait mise en œuvre à l'échelon européen, celle-ci ne pourrait être qu'une planification indicative, tant il est vrai que les traités, plus encore que les Constitutions économiques nationales, insistent sur la composante libérale du régime économique des six pays.

Une seconde conclusion paraît devoir être dégagée, conclusion qui, elle non plus, ne prête guère à discussion. Il existe, au profit des Communautés européennes, un pouvoir coordinateur général leur permettant de confronter et de rapprocher les différentes interventions nationales en faveur du développement ; et les autorités communautaires se voient reconnaître cette mission alors même qu'aucune disposition particulière des traités ne les mandaterait d'une manière expresse (25).

Troisième remarque terminale : nous pensons avoir démontré qu'une politique européenne de développement planifié est parfaitement « constitutionnelle ». Elle est permise tant par l'ampleur des responsabilités particulières qui sont reconnues aux autorités communautaires que du fait des mandats plus généraux des articles 2, 6, 105 et 145. Il n'existe, ainsi que le souligne M. P. Reuter, « aucun motif juridique » d'écarter la possibilité d'une planification communautaire de type indicatif (25 bis). Toutefois, cette planification éventuelle présentera des traits bien particuliers. Tout au moins en ce qui concerne les interventions qui restent de la compétence des Etats, le plan européen ne pourra être qu'un cadre destiné à harmoniser les politiques nationales, cadre qui n'engagera les autorités nationales que si elles l'acceptent d'une manière expresse. On s'oriente ainsi vers un système de plans superposés. Celui-ci, d'ailleurs, est dans la logique de la planification puisque, déjà l'échelon national, des plans régionaux s'emboîtent dans les programmes nationaux.

Mais, cette précision effectuée, il est bien certain qu'une planification européenne est concevable. Toutefois, elle n'est pas, et il s'en faut de beaucoup, obligatoire. Les traités européens, très précis sur le chapitre des libertés, sont beaucoup plus vagues sur ce point. D'ailleurs, il convient de rappeler que des Constitutions économiques des Etats réputés les plus interventionnistes,

(25) Ce qui permet de combler les lacunes précédemment constatées, notamment dans le domaine de la recherche scientifique.

(25 bis) *Op. cit.*, p. 188.

il ne résultait jamais une véritable obligation de planifier la croissance.

L'ampleur de la fonction de développement communautaire va donc dépendre de la hardiesse des responsables européens et du bon vouloir des responsables nationaux. D'où toute l'importance de connaître l'attitude de l'opinion européenne face à ce problème.

Section II. — Principes d'une fonction de développement conforme à l'opinion dominant dans l'Europe communautaire.

Celui qui désire examiner l'attitude de l'opinion européenne à l'égard d'une éventuelle politique de développement planifiée de la Communauté, peut se placer à deux niveaux, au niveau national et au niveau européen.

Il est concevable, tout d'abord, de se situer au stade national, et d'envisager quelle est, face à ce problème, l'opinion des partis politiques et des principales forces économiques. Sur ce premier point, on ne peut qu'être très bref. En effet, l'accueil que font ces différents groupements et organisations au principe d'un plan européen est souvent le même que celui qu'ils accordent à l'idée de plan national. Nous nous contenterons donc de souligner, au passage, les prises de position qui présentent le plus d'intérêt, soit par leur influence, soit par leur éclat particulier, soit enfin parce que celles-ci témoignent d'une certaine ambivalence, certains groupements ne regardant pas la politique de développement européenne avec les yeux qu'ils avaient pour la politique nationale d'expansion.

C'est donc, essentiellement, en nous situant sur le plan européen, c'est-à-dire en examinant les opinions émises soit au sein des organismes communautaires, soit par les groupements économiques ou politiques à vocation strictement européenne, que nous allons envisager l'attitude de l'opinion face à une éventuelle politique communautaire à moyen terme.

§ 1. — *La fonction de développement communautaire envisagée à partir de l'échelon national.*

Ainsi que nous l'avons souligné, les positions qu'adoptent les différentes personnalités influentes et les groupements organisés à l'échelon national sont généralement fonction de l'attitude qui était la leur à l'égard du principe d'une fonction de développement nationale. Toutefois, certaines différences d'attitudes apparaissent, différences qui s'expliquent puisque l'acceptation

d'une fonction de développement européenne implique nécessairement la limitation des prérogatives étatiques dans ce domaine. Or, cette amputation de souveraineté s'effectue au profit d'une entité que certains n'acceptent pas, tout au moins sous sa forme présente.

I. — Schéma général de l'opinion.

En règle générale, ce qui a été dit au sujet des réactions qui ont accueilli le principe d'une politique nationale de développement planifié, pourrait être répété ici. Certes, les projets de politique communautaire à moyen terme n'ont pas provoqué les remous que la planification entraînait à l'échelon national. D'une part, l'idée est relativement récente, d'autre part, on distinguait mal sur quoi elle débouchait d'une manière concrète.

Mais, cette nuance apportée, les réactions sont en général les mêmes. Aussi, peut-on dire que l'idée d'une programmation européenne, telle qu'elle fut lancée par M. Marjolin à Arcachon, le 25 mai 1962, a été bien accueillie. Elle venait d'ailleurs à un bon moment puisque, ainsi que le soulignait alors M. P. Drouin, « En France, une vague de chaleur porte l'idée de plan. Le Général de Gaulle lui-même a exalté le *iv*^e du nom, et il n'est guère de congrès, de colloque, de table ronde ou de symposium qui ne place ce thème à son ordre du jour... Les Anglais et les Américains viennent rue de Martignac pour apprendre comment on peut marier le plan et la liberté. Certains de nos voisins de la C.E.E., enfin, ont commencé à faire passer dans leurs mœurs économiques les rudiments d'une planification » (25 ter).

La conjoncture était propice, l'accueil fut donc favorable et ceci d'autant plus que l'idée d'une programmation européenne offrait aux partisans de l'unification économique de l'Europe et à ceux d'une planification souple de l'économie (c'étaient souvent les mêmes) un compromis qui venait à point pour éviter certains déchirements doctrinaux. En effet, et nous l'avons souligné précédemment, il existe entre la planification, conçue à l'échelon strictement national, et l'instauration d'un vaste marché économique unifié, une certaine incompatibilité. L'idée d'un plan européen résolvait largement le problème. Les incertitudes qui pouvaient peser sur les projections nationales étaient levées par l'établissement d'une prévision communautaire ; quant aux compétences que les Etats devaient abandonner, elles étaient reprises par la Communauté. Ainsi, l'économie ne restait pas livrée aux lois aveugles du marché et, en admettant que l'Etat lâchât le flambeau, la Communauté le reprendrait aussitôt.

(25 ter) P. DROUIN, « *Vers une planification à l'échelle du Marché commun* », Service Documentation, sept. 1962.

Toutefois, cette acceptation à laquelle se mêle parfois, surtout de la part des socialistes, un certain soulagement, n'est pas totalement exempte de réserves. Nombreux sont ceux qui font remarquer que, tout au moins dans l'état actuel des choses, un plan européen serait élaboré presque exclusivement par les services des Exécutifs. Le contrôle du Parlement serait des plus réduits et ce technocratisme de la planification, déjà amplement dénoncé à l'échelon national, se retrouverait encore amplifié au niveau communautaire. On s'explique ainsi qu'une deuxième revendication soit généralement formulée par les partisans d'une planification européenne. Cette revendication, c'est celle d'une intégration politique plus poussée, seul moyen d'instituer un contrôle démocratique de la politique de développement communautaire. Cette position, qui est celle du plus grand nombre, paraît fort bien résumée par un passage du Rapport annuel de la Fédération des industries belges : « il faut une politique économique européenne, un Exécutif pour la susciter et pour en suivre le développement organique, une assemblée pour l'approuver ou la critiquer, pour en moduler l'application, pour en contrôler les résultats (26) ».

Tel paraît être le schéma général de l'opinion telle qu'elle est exprimée dans les milieux politiques et économiques des six pays. C'est donc une approbation conditionnelle, approbation qui permet d'envisager déjà une fonction de développement communautaire mais qui subordonne l'extension de celle-ci à une progression de l'unification politique européenne. Toutefois, ce n'est là qu'un schéma général et il convient de le nuancer en exposant un certain nombre de positions isolées.

II. — *Positions particulières.*

Sur le schéma d'ensemble qui vient d'être esquissé se greffe toute une série de positions particulières, lesquelles se situent soit en retrait soit, au contraire, en progrès.

A - LES RÉTICENCES.

1) *Les réticences émanant des milieux politiques.*

Aux unes, il était aisé de s'attendre, elles ne constituent qu'un prolongement des positions déjà prises à l'égard de la planification nationale. Les autres sont plus étranges dans la mesure où elles émanent de partisans convaincus de la planification.

(26) F.I.B., Rapport annuel, Exercice 1962, p. 89. ; V. aussi, pour une opinion voisine émanant d'un horizon fort différent, J. MALLET, « *Les Etats-Unis et la C.E.E.* », Rev. d'Action populaire, 1963, p. 673.

Les premières viennent, tout d'abord, des partis se rattachant au marxisme. Ceux-ci, ayant de tout temps condamné l'intégration européenne, ne pouvaient évidemment encourager une planification supranationale. A celle-ci, ils n'accordèrent d'ailleurs que peu d'attention ou bien, s'ils y faisaient allusion, c'était pour en souligner le caractère mythique. Emanant d'un horizon très différent, des réticences, là encore, tout à fait prévisibles, sont enregistrées Outre-Rhin. C'est d'ailleurs à propos de la programmation européenne que le Vice-Chancelier Erhard, s'exprimant le 20 novembre 1963 devant le Parlement européen (26 bis), fit savoir avec éclat ce qu'il pensait des programmes de politique économique à moyen ou à long terme. Toutefois, cette hostilité des milieux politiques ouest-allemands à un éventuel plan européen s'est atténuée considérablement ces dernières années. Il est bien certain que l'acceptation d'une politique de développement planifiée, qui se fait jour en R.F.A., ne peut manquer de se répercuter sur la conception qu'ont les Allemands du rôle économique que doit jouer la Communauté.

Ces réticences sont en quelque sorte normales alors qu'en apparence du moins, il n'en est pas de même pour celles qui viennent du gaullisme, gaullisme dont nous savons qu'il était dans l'ensemble favorable à la planification. En effet, un des principaux porte-paroles de cette tendance, M. Debré, n'hésitait pas à écrire en 1963 : « La France doit... garder la maîtrise de son économie. Toute initiative, qu'il s'agisse d'énergie, d'industries fondamentales, de monnaie, tendant à enlever, sous prétexte d'intégration ou de libre échange, une possibilité d'action de l'Etat ou un élément essentiel d'indépendance nationale doit être évitée » (27). Ceci semble exclure, sans ambiguïté, toute possibilité de planification supranationale ; cela s'explique de la part du gaullisme puisque le mouvement qui le porte vers la planification rencontre celui qui lui fait redouter tout abandon essentiel de souveraineté au profit d'une communauté supra-étatique. Outre cet argument de principe, M. Debré invoque, par ailleurs, le réalisme politique. Il est bien certain, fait-il remarquer, qu'en période de crise, les réflexes nationaux joueront et donc, les limites d'une politique de développement communautaire apparaîtront rapidement.

Cette position s'est atténuée ces dernières années. Il n'en reste pas moins que, jointe à l'hostilité fondamentale que témoignait le Vice-Chancelier Erhard en 1962, elle explique le caractère très souple qu'a revêtu, nous le verrons, le premier plan européen.

(26 bis) J.O.C.E. Deb., n° 60, Séance du 20 novembre 1962, pp. 51 et s.

(27) M. DEBRÉ, « *Au service de la Nation* », opus. cit., p. 51.

2) *Les réticences des milieux économiques.*

Les syndicats, surtout, ont manifesté certaines inquiétudes devant l'orientation de la politique économique européenne, inquiétudes qui les ont, parfois, amenés à nuancer sérieusement l'approbation qu'ils donnaient à l'unification économique de l'Europe.

Tout d'abord, il faut rappeler que, sur ce point, les syndicats d'obédience marxiste rejoignent fréquemment les partis communistes dans leur hostilité de principe à la construction européenne (28). Les syndicats non marxistes, par contre, ont approuvé très tôt la création d'une Europe économiquement intégrée. Cette attitude n'était d'ailleurs pas nouvelle, « les dirigeants syndicaux... conscients de l'interdépendance économique des Etats européens... ont, depuis le plan Marshall... l'O.E.C.E., etc..., soutenu tous les programmes de coopération économique et les efforts d'intégration économique et politique » (29). Mais, en même temps qu'ils approuvaient la construction européenne, ils insistaient pour que celle-ci ne dévie pas vers l'instauration d'un système purement libéral. Dans cette mesure, l'idée de programmation européenne devait les séduire. Ils l'approuvent, d'ailleurs, d'une manière générale ; mais, aussi bien le contenu de celle-ci que son caractère fortement technocratique paraissent avoir donné naissance à certaines craintes.

En ce qui concerne le contenu, tout d'abord, ils n'ont pas été sans remarquer que la programmation européenne recueillait le soutien quasi-unanime du patronat. Ils n'ont pas été, non plus, sans souligner certains passages des textes de base de la programmation, notamment le paragraphe 25 de la Recommandation de la Commission sur la politique économique à moyen terme. En effet, selon ce texte, la programmation « ne devrait en aucun cas avoir pour effet d'accroître les interventions des autorités publiques dans la vie économique. Bien au contraire, il est probable que l'insertion des décisions communautaires et des interventions nationales dans un cadre rationnel, loin d'étendre ces interventions, pourra en limiter le nombre et l'étendue » (30). De là à voir dans la programmation européenne un astucieux

(28) Une nuance doit toutefois être apportée ici, en tenant compte de l'attitude de la C.G.I.L. italienne. Celle-ci, très hostile à la C.E.C.A., semble avoir regardé la C.E.E. d'un oeil beaucoup plus favorable. Ceci se comprend : dans la conjoncture de 1957, le principe de la libre circulation des travailleurs intéressait au premier chef les salariés italiens.

(29) A. CELEN, « *Attitudes des syndicats nationaux à l'égard des divers systèmes d'orientation économique* », dans Centre national d'étude des problèmes de sociologie et d'économie européens, « *La programmation européenne* » - Colloque des 4, 5 et 6 novembre 1964, Bruxelles, 1965, p. 117.

(30) Bull. C.E.E. 1963, n° 8, Supplément, p. 17.

alibi du néo-capitalisme, il n'y avait qu'un pas que beaucoup ont franchi. Ils l'ont fait d'autant plus aisément que les méthodes d'élaboration présentaient, selon eux, un caractère tout à fait apte à favoriser les intérêts des employeurs. C'est notamment ce que dénonçait M. P. Le Brun, dans un article publié dans le Monde du 17 août 1962. Pour celui-ci, « la technocratisation de la politique économique communautaire ferait le jeu du patronat, tout au moins dans l'état actuel du jeu des influences à Bruxelles ».

Le différend, on le voit, porte non sur le principe même d'une politique de développement planifiée, menée par la Communauté, mais sur la portée de cette politique. Il n'en a pas moins son importance, même s'il est fondé sur une interprétation que certains sont amenés à contester.

B - LES APPROBATIONS PARTICULIÈREMENT APPUYÉES.

Celles-ci émanent, pour des raisons d'ailleurs très différentes, et de pays que leurs structures économiques rendent très perméables aux influences externes et de milieux politiques ou idéologiques fort attachés au principe de la planification démocratique.

1. — Accueillent avec beaucoup de faveur le principe d'une politique de développement conduite à l'échelon supra-national les milieux politiques et économiques belges et néerlandais. La raison en est simple. Nous avons souligné amplement les difficultés que rencontraient ces pays pour planifier leur expansion, en raison de l'importance des facteurs internationaux de celle-ci. On comprend dès lors que ceux-ci, pour des raisons essentiellement techniques, encouragent l'élaboration d'un plan européen par rapport auquel leurs programmes nationaux revêtraient, en quelque sorte, « le caractère d'un planning régional par rapport à son cadre national » (31).

2. — Très différente est la motivation de certains hommes politiques ou groupements idéologiques gravitant autour de la Démocratie-chrétienne. Pour ceux-ci, l'unification politique de l'Europe reste l'objectif à terme de la construction européenne. Toutefois, cet objectif restant lointain, le besoin est ressenti de « sortir de ces deux cercles où l'Europe est caricaturée comme à plaisir, celui des « technomanes » où l'on ne parle que de « prélèvements » de « prix d'écuse », de « contingents tarifaires »,... et celui des « mystiques » où l'on veut déjà en place le Gouvernement fédéral hors duquel il n'y a pas de salut » (32).

(31) Opinion de M. KERVYN DE LETTENHOVE, citée dans R. POLINCKX, « *Le patronat belge devant la programmation économique* », dans « *La programmation européenne* », op. cit., p. 109.

(32) G. MATHIEU, « *Vers une planification...* », art. cit.

Or, n'est-il pas possible de trouver dans une planification européenne de quoi répondre à ce besoin, planification qui serait alors envisagée non comme un « travail de laboratoire parfaitement neutre » mais en tant que « volonté de l'homme de maîtriser le temps et l'espace, de choisir ses buts et d'organiser ses moyens en conséquence » (33). Autour de ce plan, s'engagerait ainsi un dialogue essentiellement politique dont l'intérêt serait de susciter une meilleure prise de conscience des problèmes communs et des solidarités éventuelles. Cet espoir n'est pas sans rejoindre la revendication des syndicats en faveur d'un système qui accroisse leurs responsabilités dans l'élaboration de la politique économique communautaire.

Objet de positions très diverses, nous pouvons le constater, le principe même d'une fonction de développement assumée par la Communauté selon des procédés planificateurs, paraît néanmoins réunir un accord assez large de la part des opinions nationales. Toutefois, ces attitudes nationales ne sont pas les seules à envisager, dans la mesure où ce problème intéresse au premier chef l'opinion européenne stricte sensu. Cette opinion possède un certain nombre de porte-paroles spécifiques, organisations communautaires regroupant les principales forces politiques et économiques des six pays et, également, des moyens d'influence qui lui sont propres. Certes, elle reflète largement les positions adoptées individuellement à l'échelon national. Mais elle n'en présente pas moins, d'une part, des caractéristiques propres et, d'autre part, une influence particulière puisque c'est elle qui est le plus directement ressentie par les organismes communautaires.

§ 2. — *La fonction de développement communautaire envisagée à partir de l'échelon européen.*

L'attitude des forces politiques et économiques regroupées à l'échelon européen présente deux caractéristiques principales.

Elle est, tout d'abord, fort nuancée. On n'y retrouve plus ces attitudes assez tranchées qui ont pu être rencontrées à l'échelon national. Ceci s'explique aisément : c'est, en fait une position moyenne que sont amenées à prendre les organisations européennes à vocation politique ou économique. Leur attitude doit faire la synthèse des points de vue nationaux ; et cela ne permet guère de prendre des positions qui soient totalement dénuées d'ambiguïté. D'autre part, deuxième caractéristique, cette opinion européenne présente, dans l'ensemble, une certaine uniformité ; et ceci vient, en partie, de l'élimination à ce niveau

(33) J. BOISSONNAT, « *A la recherche d'une planification européenne* », Eco. et Human., n° 136, novembre-décembre 1961.

des opinions extrêmes. En effet, les Partis communistes et les Syndicats à tendance marxiste ne sont guère organisés à l'échelon européen (33 bis).

Ces traits généraux, qui ne permettent donc de tracer de l'opinion européenne qu'une silhouette en demi-teinte, caractérisent aussi bien l'attitude des forces politiques que celle des organisations économiques. Nous distinguerons toutefois celles-ci car elles restent fort diverses, aussi bien par les motivations qui les animent que par leurs modes d'expression.

I. — *La fonction de développement communautaire et les milieux politiques européens.*

Une question préliminaire se pose. En quel lieu peut-on saisir cette opinion et selon quels critères ? Plusieurs hypothèses de travail pourraient ici être défendues. Nous n'en retiendrons qu'une, celle qui nous paraît à la fois la plus simple et la plus significative, c'est-à-dire l'examen des positions qui sont défendues à la tribune du Parlement européen. Ceci nous paraît d'autant plus justifié que l'Assemblée commune n'ayant, pour l'instant, qu'un rôle surtout consultatif, sa fonction essentielle va précisément être de permettre aux forces politiques regroupées sur le plan européen de s'exprimer. De plus, c'est essentiellement par le biais de l'Assemblée parlementaire que ces forces politiques européennes font connaître leur point de vue. Il reste, toutefois, à savoir quels ont été, sur le principe d'une fonction de développement communautaire, les débats les plus marquants ? Ici, des difficultés certaines proviennent de ce que la politique d'expansion peut être envisagée d'une manière détaillée ou bien, au contraire, d'une façon globale.

Il est certain, à cet égard, que des prises de position du Parlement européen sur la politique régionale des communautés ou sur leur action en faveur de la formation professionnelle ont une importance qui ne peut être sous-estimée. Il ne peut, toutefois, être question d'examiner en détail l'ensemble des débats ni même des résolutions que l'Assemblée commune a pu consacrer à ces questions spécifiques. Contentons-nous de signaler que, dans l'ensemble des résolutions qu'il a consacrées aux politiques sectorielles, régionale, de recherche scientifique, et de formation professionnelle des Communautés, le Parlement a nettement pris parti pour un transfert sans cesse croissant des compétences des autorités nationales aux autorités communautaires.

(33 bis) On doit toutefois noter que la C.G.T. et la C.G.I.L. ont conclu, en décembre 1962, un accord donnant naissance à un « Comité pour l'unité d'action en Europe occidentale ». Toutefois, cet organisme est resté, jusqu'à présent, assez discret sur le problème de la programmation européenne.

Beaucoup plus intéressantes sont les prises de position qu'il a pu être amené à prendre face au problème d'une politique globale de développement, articulant ces différentes actions particulières selon un schéma d'ensemble et intéressant non seulement les pouvoirs publics, mais aussi les agents économiques privés. C'est essentiellement sur ce point, sur l'éventualité d'une politique économique à moyen terme communautaire qu'il convient donc de se pencher.

La première occasion qui ait été donnée aux parlementaires européens d'exprimer leur avis sur le principe même d'une fonction de développement communautaire, leur a été fournie par l'échange de vues qui eut lieu à Strasbourg, les 20 et 21 novembre 1962, au sujet du Mémoire sur le Programme d'action pour la deuxième étape de la C.E.E. Cet échange de vue fut dominé par la controverse qui opposa M. Erhard à M. Hallstein, Président de la Commission. Aux critiques assez acerbes du premier, critiques visant principalement le projet de programme européen de politique à moyen terme, le second répliqua en plaidant la cause d'une programmation souple. Bien qu'émanant de l'Exécutif européen, l'argumentation retenue par M. Hallstein mérite d'être analysée dans la mesure où il semble qu'elle ait recueilli l'approbation de la quasi-unanimité des parlementaires. Elle fut, d'ailleurs, reprise par de nombreux orateurs.

Pour le Président de la Commission, repousser toute programmation à moyen terme, c'est se rattacher encore aux doctrines libérales classiques, doctrines « selon lesquelles l'ordre économique le meilleur se caractérise par l'absence de l'Etat ». Or, ces doctrines sont manifestement dépassées, l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire. Elle est exigée, en particulier, par le maintien des libertés économiques, maintien que seule peut garantir « la présence de l'Etat ». La programmation, non seulement « ne restreint pas la liberté de choix des producteurs et des consommateurs sur le marché libre » mais, au contraire, constitue une garantie de cette liberté, « elle sert l'économie de concurrence. Elle crée, ou elle augmente tout au moins, ce que l'on appelle la transparence du marché » (34).

Cette thèse recueillit, semble-t-il, un large écho au sein de l'Assemblée commune. Si l'on excepte M. Dichgans, démocrate chrétien allemand, l'ensemble des orateurs qui intervinrent au cours de ce débat donnèrent leur appui aux thèses de M. Hallstein. Un certain nombre d'entre eux, notamment MM. Van Dijk et Armengaud au nom du groupe socialiste, se contentèrent d'approuver ou de reprendre l'argumentation du Président de la Commission. D'autres parlementaires essayèrent de réduire les divergences de vues qui étaient apparues entre M. Hallstein

(34) J.O.C.E., Déb., n° 60, III, 1963, pp. 67, 69 et 71.

et le Ministre de l'Economie de la R.F.A. à un simple malentendu. Tous étaient d'accord pour rejeter « les méthodes d'économie planifiée à l'extrême, telles qu'elles sont préconisées à l'Est », et prôner « une économie libre », « sans aucune structure hiérarchique donnant en ce domaine le pouvoir au Gouvernement ou à d'autres autorités de l'Etat » (35). Mais, ce principe posé, il n'en était pas moins sûr qu'un système économique fondé seulement sur la concurrence, selon les théories libérales, constituait un « fantôme » qu'il était inutile d'opposer à l'épouvantail d'une planification autoritaire. Une intervention des Etats, et à leur suite de la Communauté, selon un programme souple apparaît dès lors comme le système le plus réaliste, en même temps que le plus apte à favoriser un ordre économique fondé sur la liberté.

On le voit, la programmation apparaît, selon l'ensemble de ces thèses, comme un moyen d'assurer un régime de libre concurrence. N'est-elle pas conçue, dès lors, comme un simple instrument mis au service des doctrines néo-libérales ? Pour certains, cela ne paraît faire aucun doute. Pour d'autres, au contraire et, assez significativement, pour M. Deist, socialiste allemand en même temps que pour M. Rubinacci, démocrate chrétien, un programme de développement doit revêtir une portée plus haute. Il doit s'inscrire dans une « conception fondée sur une loi de solidarité qui se propose non d'annihiler l'individu mais de le protéger, de lui permettre de faire valoir ses droits » (35 bis) ; il doit se fonder sur « une méthode et un principe d'organisation capables d'unir spontanément les hommes sous l'égide d'une responsabilité commune sans cependant les y contraindre ». C'est là, sans nul doute, la reconnaissance du principe même d'une politique d'expansion concertée, politique à laquelle est donnée une éminente fonction sociale.

Ce premier débat sur le principe d'une fonction de développement communautaire offrait, aux représentants des principales forces politiques dominant l'Europe des Six, l'occasion de faire un choix tranché entre deux thèses fort éloignées, celle de M. Erhard, et celle des autorités communautaires. Ce choix a été fait, sans contestation possible, en faveur de la thèse d'une programmation européenne (36). Toutefois, cette acceptation quasi unanime n'était pas sans ambiguïté, elle recouvrait souvent des conceptions de la programmation fort différentes ; il est donc

(35) M. DEIST, socialiste allemand, J.O.C.E. Déb., n° 60, III, 1963, p. 103.

(35 bis) RUBINACCI, *ibid.*, p. 109.

(36) Ce choix était d'ailleurs annoncé par les conclusions qu'avaient élaborées les Commissions du Parlement quant aux objectifs de la Communauté durant la deuxième étape ; V. Parlement européen, Doc. 100 du 12 novembre 1962, notamment le document élaboré au nom de la Commission politique (p. 7) par M. J. ILLERHAUS et celui que M. A. ASCHOFF rédigea au nom de la commission économique et financière (p. 42).

capital de préciser quelle est cette fonction de développement qu'accepte, d'une manière si générale, le Parlement européen.

Plusieurs occasions ont été fournies à celui-ci de préciser quelle était l'opinion de la majorité de ses membres sur un éventuel programme d'expansion européen. Sont particulièrement intéressants, à cet égard, le débat qui aboutit à la résolution du 21 janvier 1964, portant avis sur la recommandation de la Commission relative à une politique économique à moyen terme de la Communauté (37), et le débat du 30 novembre 1966 sur le projet de programme (38).

De l'ensemble de ces débats, rapports et résolutions, il ressort, tout d'abord, une première certitude : l'idée d'une *prévision* communautaire fait désormais l'objet d'une acceptation quasi-unanime. Même un parlementaire comme M. Dichgans, lequel avait cependant soutenu, en 1962, les propos de M. Erhard, revient sur sa position. Dans son rapport de 1964, et après avoir évoqué la possibilité d'erreur des prévisions à long terme, il écrit : « Si quelqu'un se refusait à considérer l'avenir parce qu'il se serait déjà trompé plusieurs fois dans ses supputations, on ne pourrait pas le prendre au sérieux ».

Faut-il aller plus loin ? Oui, certainement, puisque, de toute façon, une intervention directe de l'Etat en faveur de l'expansion est devenue un fait qu'il n'est plus question ni de louer ni de déplorer. On doit donc aboutir à la fixation d'objectifs communautaires, objectifs qui, bien entendu, doivent rester indicatifs. Le rapport Dichgans, répudiant toute forme « d'économie d'Etat radicalement orientée » (Rapport, point 2), traduit parfaitement l'opinion commune. Mais, ces objectifs doivent néanmoins avoir une certaine force contraignante, sans quoi le plan, « s'il ne comportait aucun impératif, n'aurait guère de portée pratique même comme orientation » (Rapport Elsner, point 94).

Comment résoudre ce dilemme ? Et bien, tout d'abord, en faisant du programme communautaire le fruit d'une concertation associant les principales forces économiques et sociales. Nombreux furent les orateurs qui insistèrent sur ce point au cours du débat consacré à l'examen de la situation économique de la C.E.E. (23 mars 1965) ou du projet de programme. Un programme accepté par tous s'imposera à l'ensemble des agents économiques sans les contraindre d'une manière formelle.

Mais, quelle force aura ce programme vis-à-vis des Etats ? Sur ce point, les avis divergent. La résolution du 30 novembre 1966, reflétant l'opinion majoritaire, en appelle bien « de manière

(37) J.O.C.E. Déb., 111, 1964, n° 69 ; V. aussi, et surtout, sur ce point, le rapport de M. DICHGANS, Doc. 115, 14 janvier 1964.

(38) V. Résolution du Parlement sur la proposition de la Commission relative au projet de programme de politique économique à moyen terme (1966-1970) - J.O.C.E., 6 décembre 1966, p. 3907 - Rapport ELSNER, Doc. 129, 23 novembre 1966.

pressante au Conseil et aux Etats-membres pour qu'ils suivent les orientations générales définies dans le programme ». Et, dans ce but, nombreux sont les groupes politiques qui insistent pour que soient renforcés et la coordination des politiques économiques, et les pouvoirs propres de la Commission. Mais, il n'y a pas ici unanimité et, au cours du débat qui eut lieu à propos du premier projet de programme, M. Borocco, intervenant au nom du groupe « Union démocratique européenne », soutint que ce n'était pas en augmentant les prérogatives de la Commission que l'on pourrait aboutir à un résultat probant, mais plutôt en améliorant la « coordination intergouvernementale ».

Si, sur ce problème, fondamental il est vrai, on enregistre certaines divergences, il n'en reste pas moins que, désormais, les représentants des principales forces européennes sont acquis dans leur quasi-unanimité au principe d'une programmation communautaire. De plus, l'opinion majoritaire au sein de l'Assemblée commune est que ces objectifs communs doivent s'imposer aux Etats d'une manière croissante. Sur ce point, l'opinion européenne paraît donc assez en avance, et cela peut encourager les responsables communautaires à se montrer plus ambitieux. A cela, on objectera toutefois que l'Assemblée européenne, bien moins encore que les Parlements nationaux, n'a de responsabilités bien marquantes dans la conduite de l'expansion. Cela est vrai, bien que les débats au Parlement européen donnent une photographie assez fidèle de l'état d'esprit dominant dans les milieux politiques des Six pays. Il reste donc indispensable de connaître les positions de ceux qui jouent, sur le plan européen, un rôle actif dans la poursuite du développement, à savoir les principales forces économiques et sociales.

II. — *La fonction de développement communautaire et les milieux économiques européens.*

Au niveau européen, l'attitude des forces économiques semble caractérisée par un trait marquant : l'opposition traditionnelle patronat-syndicat semble singulièrement atténuée. A ceci, plusieurs causes évidentes peuvent être perçues. Tout d'abord, les syndicats de tendance marxiste (C.G.T. et C.G.I.L.), les plus hostiles à toute collaboration avec les organisations d'employeurs, sont exclus de la scène européenne. Par ailleurs, il est certain que se fait sentir, au niveau communautaire, l'influence de certaines organisations syndicales habituées à des contacts suivis et relativement confiants avec le patronat. Enfin, il faut avouer que, sur le plan européen, il ne se pose pas encore de problèmes mettant directement en jeu les intérêts immédiats des partenaires sociaux et donc, susceptibles de les opposer violemment.

Toujours est-il qu'il semble possible de dégager, au niveau de la Communauté, une opinion moyenne des milieux économiques et sociaux, opinion moyenne qui prend fréquemment la forme d'avis du Comité économique et social adoptés à l'unanimité.

Toutefois, entre les positions de l'Union des Industries de la Communauté européenne (U.N.I.C.E.) et celles des organisations ouvrières, subsistent des divergences suffisamment importantes pour nécessiter, ensuite, un exposé séparé des thèses propres à chacun.

A - L'ATTITUDE DOMINANTE DES MILIEUX ÉCONOMIQUES EUROPÉENS.

Il est significatif, à cet égard, que les deux avis importants que le C.E.S. ait été amené à rendre à propos de la politique économique à moyen terme, l'avis du 29 mai 1963 et celui du 29 janvier 1964 (39), l'aient été à l'unanimité. Ils traduisent donc bien l'attitude de l'ensemble des forces économiques et sociales représentées au sein du Comité. Quelles sont les principales caractéristiques de celle-ci ?

Leur position de base ne présente, à vrai dire, guère d'originalité. Le Comité se prononce contre « un système de dirigisme étatique totalitaire » « inconciliable avec le mode de vie démocratique » ; (40) mais, en même temps, il « reconnaît qu'une économie de marché n'exclut pas des interventions lorsqu'il s'agit de promouvoir un développement harmonieux, etc... » (41). Bref, le Comité se rallie au principe d'une intervention directe des Etats puis de la Communauté en faveur de la croissance. Il reste à savoir s'il ratifie une politique d'expansion orientée par un programme indicatif.

D'une manière globale, on peut l'admettre. Mais cette approbation d'ensemble n'est pas sans ambiguïté.

Certes, sur plusieurs points, la position du C.E.S. apparaît très claire. C'est ainsi qu'il reconnaît l'utilité de projections à long terme et, surtout, qu'il estime qu'aucune programmation n'est concevable sans la participation de l'ensemble des forces économiques et sociales puisque le programme européen peut remettre en question des objectifs nationaux arrêtés avec l'accord de ces mêmes forces. Les milieux économiques parviennent ici à un accord sans ambiguïté. Leur attitude paraît moins claire au sujet de l'ambition que doit revêtir le futur programme.

On peut noter, tout d'abord, que l'avis de janvier 1964 fixe au plan européen des limites assez étroites. C'est ainsi que son objectif premier doit être de rationaliser les interventions

(39) Avis du 29 mars 1963, Doc. C.E.S. 234/63. - Avis du 29 janvier 1964, J.O.C.E., 5 mars 1964, p. 643.

(40) Avis du 29 janvier 1964, p. 644.

(41) *Ibid.*

politiques et, en conséquence, de réduire celles-ci le plus possible afin de ne limiter « le libre jeu du marché que dans la mesure où cela est absolument nécessaire ». C'est ainsi, également, que sont repoussées, d'une façon absolue, « toutes mesures limitant de quelque manière que ce soit, la libre circulation des travailleurs, du point de vue du choix de la profession et du choix du lieu du travail ». C'est ainsi, enfin, qu'est condamné tout « dirigisme des investissements ». Il est bien certain que la planification, telle qu'elle est pratiquée en France ou en Italie, n'aboutit pas à ce dirigisme, au sens strict du terme. Néanmoins, le souci du C.E.S. de mettre l'accent sur ces libertés paraît significatif d'une certaine prudence.

Cette prudence reparait au moment de savoir si le programme européen doit ou non arrêter des objectifs. Le Comité paraît tout d'abord approuver le fait que la Commission renonce à fixer des objectifs chiffrés pour se contenter d'élaborer « un simple cadre dans lequel s'inscrivent les mesures des gouvernements et des institutions communautaires ». Mais, en même temps, l'avis de 1964 admet que le programme de politique à moyen terme « doit fixer le cours désirable et possible de l'activité économique de la Communauté », autrement dit, assigner des objectifs à l'activité de l'ensemble des agents économiques et non seulement aux pouvoirs publics, comme on pouvait le penser primitivement.

Favorable au principe d'une politique à moyen terme communautaire appuyée sur un programme, la position du Comité économique et social paraît donc, lorsqu'on essaie de la préciser, assez ambiguë, pour ne pas dire contradictoire.

Ceci se comprend : les deux avis auxquels nous nous sommes référés ont été acquis à l'unanimité ; mais, derrière celle-ci, se cachent, en fait, les conceptions différentes qu'ont de la fonction de développement européenne les syndicats et le patronat. Ces positions, on peut les schématiser de la manière suivante. Pour les syndicats, la programmation telle que la préconise le C.E.S. constitue un minimum, pour les employeurs, au contraire, c'est un maximum.

B - POSITIONS DE L'U.N.I.C.E. (42).

Regroupés à l'échelon européen au sein de l'U.N.I.C.E., les milieux patronaux ont été amenés, à plusieurs reprises, à exprimer leur sentiment quant à une éventuelle programmation européenne. Deux prises de position de l'U.N.I.C.E. paraissent à cet égard importantes, la déclaration du 14 février 1964 (43) et

(42) V. H. M. CLAESSENS, « Point de vue du patronat groupé au plan européen », dans « La programmation européenne », *op. cit.*, p. 225.

(43) Publiée dans « La programmation européenne », *op. cit.*, p. 367.

celle qui fut adoptée à l'unanimité, le 30 novembre 1964, par le Conseil des présidents de cette organisation, au sujet de la relance de l'intégration européenne.

L'attitude du patronat semble pouvoir être schématisée de la façon suivante. Tout d'abord, l'U.N.I.C.E. admet que l'expansion économique de la Communauté constitue un objectif qui doit être pris en considération, et cela au même titre que l'instauration d'un marché commun. Dans ce but, une coordination des politiques économiques intervenant dans le cadre d'une programmation à moyen terme apparaît éminemment souhaitable. On peut enregistrer là un considérable changement d'attitude de la part d'une organisation qui englobe les Fédérations d'employeurs d'Outre-Rhin.

Une programmation européenne est donc souhaitable, mais elle doit rester enserrée dans d'étroites limites.

Elle ne doit pas, tout d'abord, conduire à un interventionnisme croissant. On se réjouit, au contraire, de voir la Commission la concevoir comme un moyen d'éliminer certaines actions politiques jugées nuisibles pour le marché.

Par ailleurs, le programme doit se limiter à coordonner les politiques et non « l'activité des agents économiques ». Il ne peut en aucun cas « limiter en quoi que ce soit la liberté de ces derniers ». Il doit se borner « à définir les actions à mener par les autorités nationales et les institutions européennes dans certains domaines où l'action des pouvoirs publics est déterminante ». Conséquence : la définition d'objectifs assignés aux agents économiques n'est nullement souhaitée et, même, il serait mauvais que les prévisions communautaires fassent l'objet de publicité, leur publication pouvant donner, à tort, l'impression qu'il s'agit d'objectifs indicatifs reconnus par les autorités communautaires et les gouvernements.

On voit avec quelle extrême prudence est accepté le principe de la programmation européenne. Nous sommes assez loin de ce que réclament les syndicats.

C - POSITIONS DES CONFÉDÉRATIONS SYNDICALES EUROPÉENNES (44).

Très rapidement, les forces syndicales des six pays, bien que faisant déjà partie de confédérations internationales beaucoup plus larges, ont été amenées à s'organiser sur le plan strictement communautaire. C'est ainsi que sont nées les organisations

(44) V. J. MEYNAUD, *« L'action syndicale et la Communauté européenne »*, Centre de recherche européenne, Lausanne, 1962 ; H. BUITER et E. DEFOSSEZ, *« Point de vue des Syndicats groupés au plan européen devant la programmation européenne »*, op. cit., p. 233.

européennes de la Confédération Internationale des Syndicats Libres et de la Confédération Internationale des Syndicats chrétiens, celle-ci regroupant tous les syndicats d'inspiration chrétienne à l'exception de la C.I.S.L. italienne.

Ces organisations ont, très rapidement, pris position en faveur d'une véritable planification européenne, et cette attitude est logique puisque, dès le départ de la construction européenne, elles se sont attachées à établir un parallélisme entre les progrès de l'union douanière et ceux de l'union économique. Une Europe limitée à la création d'un vaste Marché commun était, pour elles, défigurée si n'apparaissait pas rapidement une véritable politique économique européenne. Favorables à la planification sur le plan strictement national, elles l'étaient, également, au niveau européen.

C'est ainsi que, dès 1959, la deuxième Assemblée générale des syndicats libres (C.I.S.L.) des pays membres des Communautés européennes demandait que soit accélérée l'intégration économique européenne, intégration qui « doit être le résultat d'une planification économique d'ensemble ». Quant à la C.I.S.C., sa déclaration sur l'intégration européenne du 5 mars 1960 recommandait l'élaboration, au stade européen, d'un « plan de développement économique et social ». En 1962, la C.I.S.L. préconisait d'une manière plus précise encore, « la création d'un Commissariat au Plan » chargé d'élaborer « un programme d'expansion à moyen et à long terme ».

Favorables, depuis longtemps, à cette forme d'action de la Communauté, les syndicats ne pouvaient donc qu'approuver le projet Marjolin de programme européen.

Toutefois, la programmation européenne, telle qu'elle se développe actuellement, est considérée par la C.I.S.L. et la C.I.S.C. comme une esquisse minimum, critiquable par certains de ses aspects et inachevée sur bien des points.

Les critiques des syndicats portent, avant tout, sur l'éventuelle incorporation d'une politique des revenus dans le programme européen. Celle-ci, à leurs yeux, « ne se justifie que dans l'optique d'une plus équitable distribution du revenu national » (45). Or, pour atteindre ce résultat, il suffit que l'Etat utilise ses moyens traditionnels : fiscalité, transferts sociaux, etc... Dans ces conditions, la programmation des revenus ne peut, dès lors, aboutir qu'à « une politique unilatérale de limitation des salaires » ; elle est donc condamnée sans appel. Ce refus est d'autant plus net que, sur le plan communautaire, les organisations ouvrières n'ont pas « l'impression que les instances européennes soient à ce point en avance dans les développements d'une politique éco-

(45) Déclaration du Secrétariat syndical européen du 8 juin 1964 (C.I.S.L.), publiée dans « *La programmation européenne* », p. 369.

nomique à moyen terme qu'elles ne puissent plus continuer faute d'une réponse syndicale à la question de la politique des revenus » (46).

Cette réserve faite, et elle est traditionnelle de la part des syndicats, la programmation européenne doit, selon eux, afficher une ambition plus grande, définir des objectifs chiffrés suffisamment précis pour donner lieu à des engagements et, surtout, déboucher sur une véritable démocratie économique. Cette démocratie économique, sur laquelle insiste surtout la C.I.S.C., est rendue encore plus nécessaire par les retards dont souffre la démocratie politique européenne du fait de la stagnation de l'unification politique. Elle exige « la mise en place d'une programmation économique européenne associant réellement les travailleurs à son élaboration » (47). On le voit, la planification revêt, à nouveau, cette signification politique que nous avons vue si souvent transparaître. Nous sommes assez loin du simple instrument que, sous de multiples conditions, l'U.N.I.C.E. a trouvé « utile ».

*
* *

Néanmoins, et c'est ce qui nous paraît essentiel, il se dégage sur ce problème une opinion moyenne qui paraît rallier à la fois les « Européens » et les défenseurs des prérogatives nationales, les employeurs et les syndicats. Selon cette opinion, la Communauté doit intervenir en faveur du développement et, cela, la plupart l'acceptent, faire jouer à plein son pouvoir coordinateur. Cette opinion n'a pas manqué d'influencer l'attitude des responsables de la politique économique communautaire. Il reste à savoir dans quelle mesure. Il reste également à déterminer de quelle manière ont été utilisées les possibilités qu'offraient les traités. C'est ce que nous allons rechercher en examinant maintenant l'ambition qu'a revêtue la fonction de développement communautaire au vu des premières expériences.

(46) H. BUITER, *art. cit.*, p. 235.

(47) Résolution « Pour une véritable démocratie européenne », Organisation européenne de la C.I.S.L., publiée dans « *La programmation européenne* », p. 381.

CHAPITRE II

L'AMBITION DE LA FONCTION DE DEVELOPPEMENT AU VU DES PREMIERES EXPERIENCES COMMUNAUTAIRES.

Le 11 avril 1967 (1), le Conseil des Ministres de la C.E.E. adoptait le premier programme européen de politique économique à moyen terme. Ainsi, paraît franchi un pas définitif vers l'instauration d'une politique globale de développement au niveau de la Communauté. Il serait donc possible, tout au moins à priori, de se limiter à l'examen de ce programme pour définir l'ambition de la fonction de développement communautaire. En fait, cette solution ne peut être retenue et ceci pour deux raisons principales.

Tout d'abord, le premier plan européen est adopté en 1967 et il couvre la période quinquennale 1966-1970. Or, la C.E.C.A. a été créée en 1951 et la C.E.E. en 1957. Un examen limité à l'actuel programme ne nous donnerait donc qu'une vue prospective de la fonction de développement communautaire.

D'autre part, le programme européen constitue une expérience tout à fait nouvelle, mise en œuvre avec beaucoup de difficultés. Il est donc imparfait et n'englobe pas forcément toutes les actions que nous avons rangées sous l'étiquette « politique de développement ». Pour cette raison, il paraît donc souhaitable de faire un inventaire complet de ces interventions afin de rechercher ensuite dans quelle mesure elles se trouvent regroupées dans le programme de politique économique à moyen terme. C'est, semble-t-il, le meilleur moyen d'apprécier l'ambition exacte que tend à revêtir ce premier plan.

C'est donc en suivant une méthode systématique qu'il convient d'examiner l'action en faveur de l'expansion que mènent les institutions communautaires. Cela implique que nous recher-

(1) J.O.C.E., 25 avril 1967.

chions, tout d'abord, quelles ont été les interventions particulières que la Communauté a effectivement mises en œuvre. C'est seulement ensuite que pourra être appréciée la portée du premier programme européen.

Section I. — Les interventions isolées de la Communauté en faveur de la croissance.

Suivant le schéma habituel, nous examinerons successivement les actions sur les facteurs de la croissance et celles qui concernent les grands équilibres que celle-ci met en jeu.

§ 1. — Les actions sur les facteurs de la croissance.

I. — L'action sur les facteurs humains.

S'il est possible de résumer en une formule l'intervention de la Communauté dans ce domaine, celle-ci semble s'être assignée comme but premier, d'accroître la mobilité tant géographique que professionnelle de la main-d'œuvre en activité dans les six pays. Cette action a toutefois revêtu plusieurs aspects.

Tout d'abord, la Communauté s'est efforcée de faciliter la libre circulation des travailleurs en permettant une meilleure connaissance de la situation de l'emploi dans les six pays de la Communauté. C'est dans ce sens qu'a été publié, en 1961, un règlement (1 bis) destiné à mettre sur pied une collaboration entre les Etats, en vue de favoriser « la mise en contact et la compensation des offres et des demandes » d'emploi (art. 22 et 23), et ceci sur le plan de la Communauté dans son ensemble. Un Bureau européen a été chargé de cette tâche. Ainsi que le souligne l'article 29 du règlement d'août 1961, cette coordination s'inscrit dans le cadre d'une action en faveur de l'expansion. Elle constitue donc un élément non négligeable de la fonction de développement communautaire.

Toutefois, c'est surtout vers les problèmes de réemploi et de formation professionnelle que s'est orientée l'action des Communautés sur les facteurs humains de la croissance.

L'intervention ayant comme objectif de faciliter les mutations professionnelles a surtout été l'œuvre de la C.E.C.A. (2). Cela s'explique : les secteurs du charbon et de l'acier, tant par la rigidité de leurs structures et les caractéristiques de la main-d'œuvre employée que par les graves difficultés rencontrées dans les dix dernières années, se prêtaient par excellence à une action

(1 bis) J.O.C.E., 26 août 1961 - 1075/61.

(2) V. C.E.C.A., « C.E.C.A. 1952-1962 », Luxembourg, 1963 et les Rapports généraux d'activité de la C.E.C.A.

de ce type. Dès 1954, s'appuyant sur les dispositions transitoires, la Haute-Autorité mit en œuvre une politique de réadaptation, professionnelle qui s'amplifia à partir de 1958 et des premières crises graves de l'industrie charbonnière. Cette action s'avéra si nécessaire qu'elle se poursuivait même au-delà du 10 février 1960, date à laquelle les dispositions transitoires cessaient d'être applicables. C'est ainsi qu'entre 1954 et le 31 janvier 1963, 157.000 travailleurs des secteurs concernés ont bénéficié soit des allocations d'attente ou de compensation, soit des indemnités de réinstallation attribuées par la Haute-Autorité. Cette action apparaît donc considérable, et plus intense que celle qu'accomplit la C.E.E. par l'intermédiaire du Fonds social européen.

Celui-ci institué, on l'a vu, pour favoriser l'adaptation des travailleurs à des mutations professionnelles atteignant les structures, joue un rôle sensiblement identique à celui qu'assume la Haute-Autorité en matière de réadaptation. Toutefois, son activité ne paraît pas avoir connu toute l'ampleur que laissait prévoir le Traité et il est significatif, par exemple, que, d'une manière quasiment permanente, ne soient pas utilisés tous les crédits mis à sa disposition. Son intervention se fait surtout sentir dans le domaine de la rééducation professionnelle ; elle rejoint d'ailleurs, ici, l'intervention beaucoup plus générale qu'a amorcée la C.E.E. en ce qui concerne la formation professionnelle.

En effet, bien que la C.E.C.A. n'ait pas négligé ce problème et multiplié les études et les efforts d'harmonisation des méthodes de formation, c'est surtout la C.E.E. qui est intervenue dans ce domaine.

Dès le 3 octobre 1961, la Commission, en application de l'article 128 du Traité, adressait au Conseil une proposition visant à définir les principes généraux d'une politique commune de formation professionnelle. Cette initiative aboutissait à la décision du Conseil du 2 avril 1963 (3), énumérant les dix principes directeurs de cette politique. Cette décision apparaissait fort importante et ceci pour trois raisons. Tout d'abord, elle organisait la coordination des politiques de formation professionnelle nationales, d'une part, en énumérant les principes communs dont devaient s'inspirer celles-ci, d'autre part, en chargeant la Commission d'établir des prévisions à long terme sur les besoins de main-d'œuvre et d'agir en vue de multiplier les échanges entre les Etats. Mais, surtout, il était ensuite prévu (4^e principe) que la Commission pouvait « proposer au Conseil ou aux Etats-membres, dans le cadre du traité, les mesures appropriées qui pourraient s'avérer nécessaires ». Enfin, la Commission se voyait

(3) J.O.C.E. du 20 avril 1963, p. 1338, v. aussi sur ce point M. A. SABATINI, Rapp. fait au nom de la Commission sociale du Parlement, Doc. 5, 21 mars 1962.

reconnaitre la possibilité de prendre, en collaboration avec les Etats-membres, « les initiatives adéquates notamment pour l'établissement de programmes de formation appropriée » (9^e principe).

Cette décision posait donc le fondement d'une véritable politique commune en accordant à la Communauté et des pouvoirs propres, et une mission générale de coordination.

En application de cette décision, la Commission publia, en mai 1965, deux programmes d'action en matière de politique commune de formation professionnelle, l'un concernant plus particulièrement l'agriculture et l'autre beaucoup plus général. Toutefois, ainsi que le remarquait le rapporteur de la Commission sociale du Parlement européen, ces programmes risquent de demeurer purement formels puisque l'Exécutif européen ne prévoit nullement « les méthodes auxquelles il compte recourir pour atteindre les différents objectifs assignés » (4).

Par ailleurs, la Commission avait proposé, dans l'avant projet de budget pour l'exercice 1966, l'octroi d'un crédit destiné à financer un programme commun de formation professionnelle accélérée. Toutefois, ces crédits ne furent pas acceptés par le Conseil.

Ainsi, l'action de la C.E.E. s'est exercée, jusqu'à présent, beaucoup plus dans le sens d'une harmonisation des politiques nationales que dans celui d'une action propre, même complémentaire, financée par la Communauté. Toutefois, les bases d'une véritable politique commune sont posées et il est pensable que celle-ci aille en s'affirmant tant dans la deuxième direction que dans la première.

II. — *L'action sur les facteurs techniques de l'expansion.*

Qu'une politique communautaire de recherche scientifique soit nécessaire, beaucoup le pensent, que celle-ci vienne au monde sans difficultés, rien n'est moins certain.

En effet, et ainsi que le souligne M. J. Houssiaux, « le rôle éminent que jouent les Etats dans le financement de l'organisation de la recherche..., l'intérêt collectif d'une diffusion rapide et d'une utilisation élevée des nouvelles découvertes expliquent que les Etats aient soumis l'activité de recherche à une réglementation et qu'ils interviennent constamment, directement ou par des incitations financières et fiscales, dans le secteur de la recherche » (5). Ce domaine présentant pour eux un intérêt vital, les Etats, tout au moins peut-on le présumer, ne vont pas se

(4) Rapp. A. SABATINI, Doc. 3, 1^{er} mars 1966.

(5) J. HOUSSIAUX, « Vers une politique européenne de la recherche... », *op. cit.*, p. 190.

montrer pressés d'abandonner leurs prérogatives en cette matière. Or, pour la Communauté, cette question est également capitale dans la mesure où la croissance des six pays apparaît compromise par le retard pris dans le domaine de la recherche scientifique. Pour la Commission, ce retard apparaît d'ailleurs si préoccupant qu'elle fait d'un effort commun en ce domaine, un des trois objectifs prioritaires pour la période 1966-1970.

Sur ce point donc, les Communautés témoignent d'une ambition fort grande, mais leurs moyens ne sont pas toujours à la mesure de cette ambition (6) puisque, d'une part, l'une d'entre elles, la C.E.E., ne reçoit aucun mandat pour cela et que, d'autre part, les Etats paraissent sur ce point assez jaloux de leurs compétences.

Ces différentes caractéristiques de la politique de recherche scientifique ont largement influencé l'intervention des Communautés en ce domaine, intervention qui s'est portée dans trois directions principales, l'amélioration de l'information entre les Six, la coordination des politiques nationales et la mise sur pied d'une politique communautaire touchant les actions prioritaires en ce domaine (7).

1. — D'une manière générale, c'est surtout dans le cadre de la C.E.C.A. et de la C.E.E.A. que s'est développé l'échange d'informations.

La C.E.C.A. s'est efforcée, tout d'abord, d'établir un recensement permanent des projets de recherche, achevés ou en cours, qui intéressaient les secteurs du charbon et de l'acier. Ainsi, a été mis sur pied en 1962 un « recueil à feuilles détachables » (8) qui constitue un apport certain à une rationalisation des travaux conduits dans les six pays. Mais surtout, utilisant l'article 55 du Traité de Paris, la Haute-Autorité a créé des Commissions de la recherche technique « acier » et « charbon » chargées de multiplier les échanges entre les organismes de recherche existants.

Quant à la C.E.E.A., son action a revêtu un caractère encore plus systématique puisqu'elle a permis la création, en 1961, d'un centre d'information et de documentation qui est chargé de réunir et de diffuser toutes les informations concernant les recherches nucléaires.

(6) A l'appui de cette ambition, les Communautés font d'ailleurs valoir, et cela à juste raison semble-t-il, que certaines recherches apparaissent si coûteuses que la seule manière rationnelle de les envisager est de le faire à l'échelon européen.

(7) V. J. HOUSIAUX, *art. cit.*, ; A. P. OELE, Rapp. au Parlement européen sur le progrès technologique et la recherche scientifique dans le cadre de la Communauté, Doc. 97, 23 septembre 1966, « C.E.C.A. 1952-1962 », *op. cit.* ; R. MARJOLIN, « La recherche scientifique et technique dans la Communauté », exposé devant le Parlement européen, 18 octobre 1966, Bull. C.E.E., n° 12, 1966, p. 5 ; C.E.C.A. « Politique de recherche technique de la Haute Autorité », Bull. C.E.C.A., n° 41, p. 6.

(8) C.E.C.A., 11^e Rapport général d'activité, p. 427.

Dans le cadre de la C.E.E., par contre, cette action d'information n'est qu'amorcée par le « groupe de travail pour la politique de la recherche scientifique et technique » créé dans le cadre du Comité de politique économique à moyen terme. Celui-ci a reçu mandat de faire le « bilan de la recherche scientifique et technique dans les Etats-membres et dans les Communautés ». Ainsi, mettant à profit la mise sur pied de son premier programme de politique économique à moyen terme, à laquelle la politique de recherche scientifique est évidemment très étroitement liée, la C.E.E. amorce un effort dans ce domaine. Mais ses réalisations restent très en deçà de celles des deux autres Communautés et cela est encore plus net pour ce qui est de la coordination des politiques nationales.

2. — Les efforts de la C.E.E. en vue d'instaurer une *coordination* des politiques scientifiques nationales n'en sont, en effet, qu'à leurs premiers balbutiements. Cette harmonisation, préconisée pour la première fois par la Recommandation de la Commission sur la politique économique à moyen terme de juillet 1963, a été amorcée, là encore, par l'intermédiaire du groupe de travail pour la politique de recherche scientifique. Le mandat de cet organisme prévoit, en effet, qu'il doit s'efforcer d'organiser une « confrontation des programmes existants dans les pays de la Communauté ». C'est là un premier pas mais celui-ci est loin d'être décisif.

Beaucoup plus importante est l'intervention des deux autres communautés. Celles-ci, il faut le noter, reçoivent des traités qui les instituent, le mandat d'intervenir en ce sens. C'est ainsi, notamment, que la Haute-Autorité, à laquelle l'article 55 du Traité de Paris impose de favoriser l'harmonisation des recherches dans les secteurs du charbon et de l'acier entre les six pays, a créé une série de commissions techniques compétentes en ce domaine. C'est par l'intermédiaire de celles-ci que les responsables des organismes nationaux et des entreprises « s'entendent sur la répartition des tâches et la détermination des problèmes essentiels, et se tiennent systématiquement au courant les uns les autres, en ce qui concerne l'avancement des travaux et les résultats obtenus » (9).

3. — Enfin, les Communautés, à l'exception de la C.E.E., entreprennent des *actions propres* financées sur les fonds dont elles disposent.

Les programmes quinquennaux de recherche de l'Euratom sont, évidemment, l'intervention la plus spectaculaire que mènent les Communautés dans ce domaine. C'est ainsi que le deuxième programme, adopté en 1963, comporte pour sa réalisation, un budget de 425 millions de dollars. Certes, et pour des

(9) 11° Rapport général d'activité, C.E.C.A., p. 434.

raisons essentiellement financières, l'exécution de ces programmes connaît actuellement des difficultés, mais cette action de l'Euratom n'en reste pas moins considérable.

La C.E.C.A., de son côté, octroie des aides financières pour l'exécution de recherches dans les secteurs qui sont les siens. Cette aide a, en principe, un caractère complémentaire ; et elle n'est destinée qu'à certains grands projets préalablement sélectionnés. Il n'en demeure pas moins qu'actuellement, la Haute-Autorité finance environ 15 % des recherches techniques effectuées dans le secteur du charbon et 4 % des recherches sur l'acier (10).

D'une manière générale, il est là encore possible de prévoir une certaine extension de l'intervention communautaire en faveur de la recherche scientifique. Ceci est d'autant plus vraisemblable qu'avec la fusion des Communautés, la Commission unique bénéficiera de pouvoirs et de l'expérience de la C.E.C.A. et de l'Euratom. Il serait étonnant que cela soit sans effet sur l'action que peut mener la Communauté dans les autres secteurs de la recherche technique.

III. — *L'action sur les structures institutionnelles conditionnant la croissance*

L'action des organismes européens sur les structures institutionnelles conditionnant la croissance, que celles-ci concernent l'organisation juridique de la production (statut de l'entreprise) ou son régime fiscal, apparaît très étendue. L'intervention des Communautés à l'égard des concentrations ou des ententes, l'effort d'harmonisation des législations concernant la production constituent, en effet, un des domaines dans lesquels tant la C.E.C.A. que la C.E.E. ont eu le plus à agir.

Toutefois, nous nous trouvons ici à cheval entre l'intervention directe en faveur de la croissance et la politique destinée à éliminer toutes les entraves s'opposant à la concurrence. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, l'harmonisation des législations fiscales, entreprise actuellement dans le cadre de la C.E.E., peut évidemment avoir comme but de mettre au point le système d'imposition le plus apte à favoriser l'accroissement de la production. Mais elle peut aussi, et c'est surtout dans ce sens qu'agissent les autorités communautaires, avoir comme objectif plus immédiat d'éliminer toutes les discriminations subsistant encore entre les entreprises des six pays.

C'est là, évidemment, un des effets du caractère global de la politique économique mais, dans ces conditions, il est certain

(10) Chiffres cités dans le Rapport OELE *précité*, p. 32.

que nous ne pouvons envisager ici toute l'action qu'ont menée en ce sens les Communautés. Cela reviendrait à examiner une bonne partie de ce qui fait la politique de concurrence européenne. Ce n'est évidemment pas notre but. Aussi, nous contenterons-nous d'étudier les interventions des autorités européennes n'ayant comme objectif principal que de favoriser directement la croissance, interventions dont un excellent exemple est fourni par la politique des structures agricoles (11).

La pierre angulaire de cette politique est formée par la décision que, le 4 décembre 1962, le Conseil adopta sur proposition de la Commission, décision constituant une sorte de « Loi cadre » de la politique d'amélioration des structures agricoles. Cette décision prévoit, notamment, l'élaboration d'un « Rapport sur les structures agricoles » faisant un bilan annuel de l'action législative et réglementaire menée dans chacun des six pays en vue de moderniser et de rationaliser la production agricole.

Dans le but de favoriser l'élaboration de ce rapport, il est prévu que les autorités nationales des six pays communiquent à la Commission l'ensemble des dispositions législatives prises en ce domaine, dispositions qui peuvent faire l'objet d'un avis de la part de la Commission. Ce rapport constitue, en fait, le point de départ d'une coordination des politiques nationales de structure agricole, coordination dont le Conseil doit assumer la charge.

C'est donc, là encore, une tâche de coordination qui incombe avant tout à la Communauté. C'est d'ailleurs ce qui paraît caractériser l'intervention communautaire à l'égard des principaux facteurs de la croissance. Certes, les organismes européens se voient parfois chargés d'encourager eux-mêmes telle ou telle activité conditionnant directement l'expansion. Mais, en règle générale, leur mission est avant tout celle d'un chef d'orchestre, et cela est vrai également pour ce qui est des interventions qu'ils entreprennent à l'égard des principaux équilibres mis en jeu par le développement.

§ 2. — *Les actions sur les grands équilibres mis en jeu par la croissance.*

I. — *La politique communautaire de développement régional (12).*

Recevant des Traités européens de nombreux encouragements à intervenir dans ce sens, poussées par le Parlement européen

(11) V. C.E.E., 5^e Rapp. général d'activité, p. 163 ; 6^e Rapp., p. 175 ; H. VREDERLING, Rapp. fait au nom de la Commission de l'Agriculture du Parlement sur la coordination des politiques de structure agricole.

(12) Parmi les nombreuses études consacrées à ce problème, on consultera notamment : C.E.E., 1^{re} communication de la Commission sur la politique

qui, dans plusieurs résolutions (notamment celle du 22 janvier 1964), a demandé la mise en œuvre d'une politique communautaire de développement régional, les Communautés se sont manifestées assez tôt dans ce domaine. Toutefois, là encore, elles se heurtaient aux réticences des Etats, très jaloux de leurs prérogatives en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale. On s'explique ainsi que l'action des Communautés soit encore assez modeste sur ce point. Pour l'instant, elle consiste essentiellement à mettre au point une doctrine du développement régional. Néanmoins, des interventions propres et un effort de coordination sont également entrepris en ce domaine.

1. — Dès 1959, un groupe de travail composé d'experts nationaux entreprenait une série d'études en vue de définir les principes généraux devant guider les efforts entrepris, au sein de la Communauté, en faveur de l'expansion régionale. Ce groupe délimita, notamment, 31 régions socio-économiques européennes, découpage qui provoqua d'ailleurs quelques réactions hostiles de la part de certaines autorités gouvernementales (en particulier en France).

Dans une seconde étape, fut réunie à Bruxelles, du 6 au 8 décembre 1961, une conférence sur les économies régionales rassemblant de nombreux responsables, tant publics que privés, de l'action régionale, responsables qui purent ainsi échanger des informations et confronter leurs expériences. Et, dans la lancée de cette conférence, la Commission créa trois groupes d'experts chargés d'étudier les « objectifs et méthodes de la politique régionale » menée dans chacun des Etats membres (Groupe n° 1), les problèmes que soulève « l'adaptation des régions d'ancienne industrialisation » (Groupe n° 2) et, enfin, « les moyens de la politique régionale dans les Etats-membres » (Groupe n° 3).

Sur la base des rapports élaborés par ces groupes d'experts, la Commission transmet enfin au Conseil, le 14 mai 1965, une « première communication sur la politique régionale de la C.E.E. », communication qui fixe la position doctrinale de la Communauté sur les problèmes que pose le développement régional. On y trouve énumérés, notamment, les objectifs que doit poursuivre la politique régionale dans la C.E.E. et les différentes méthodes préconisées en fonction des situations diverses que représentent les régions frontalières, les zones sous-industrialisées,

régionale dans la C.E.E., Bruxelles, 11 mai 1965 (ronéoté); C.E.E., « *La politique régionale dans la C.E.E.* », *op. cit.*; C.E.E., « *Doc. de la Conférence sur les économies régionales* », *op. cit.*; Rapp. au Parlement Européen Birkelbach, Doc. 99, déc. 1963 et Bersani, Doc. 58, 23 mai 1966; J. J. RIBAS, *art. cit.*; L. L. SANDRI, « *L'apport de l'action régionale à la construction européenne* », Rapp. ronéoté au 3^e Congrès internat. des économies régionales, Rome, 3 et 6 mai 1965; J. REY, « *La Commission économique européenne et le développement régional* », p. 500, dans « *Aspects internationaux...* », *op. cit.*; A. COPPÉ, « *La C.E.C.A. et le développement régional* », *Ibid.*, p. 496.

les régions en perte de vitesse, etc... Toujours dans cette direction, les services de la Commission ont également entrepris des études plus limitées, portant notamment sur les coûts sociaux entraînés par les grandes concentrations urbaines. On le voit, c'est essentiellement en vue d'élaborer une sorte de charte doctrinale de l'action régionale au sein du marché commun, que la Communauté européenne a, pour l'instant, poursuivi cette tâche d'étude et d'information.

Toutefois, et à côté de ce vaste travail de synthèse, la C.E.E. et surtout la C.E.C.A. ont été amenées à financer un certain nombre d'études de cas, études destinées à préparer des actions concrètes. Il est possible de citer, à titre d'exemple, le financement par la C.E.E. des études consacrées au pôle de développement industriel Bari-Tarente, ou le travail du même ordre effectué par la Haute-Autorité dans la région de Montceau-les-Mines.

2. — La deuxième composante de l'intervention des Communautés dans le domaine de l'expansion régionale, l'effort de *coordination* des actions entreprises par les Etats membres, semble, à vrai dire, assez embryonnaire.

Certes, dans la première communication sur la politique régionale, la Commission fait part de son désir, non seulement de se voir présenter les programmes régionaux élaborés, mais encore, d'organiser autour de ceux-ci des « échanges de vue au niveau communautaire avant qu'ils se voient adoptés définitivement suivant les procédures propres à chaque pays ». Mais, cette coordination reste, pour l'instant, à l'état d'ébauche et son développement dépendra avant tout de la manière dont elle sera organisée sur le plan institutionnel.

Toutefois, sur certains points précis, les efforts de la Communauté ont été plus loin. C'est ainsi que la Commission est intervenue pour favoriser une collaboration entre les autorités belges d'Arlon et les responsables français du Nord de la Lorraine, en vue de résoudre le problème de la pénurie d'eau dans la région de Longwy et celui de la sous-industrialisation du Luxembourg belge.

Les Communautés européennes poursuivent donc un effort certain d'harmonisation des actions régionales mais, en règle générale, il n'en demeure pas moins que les décisions restent le plus souvent arrêtées par les seuls responsables nationaux, tout au moins lorsque leur exécution reste subordonnée uniquement à l'emploi des moyens dépendant des Etats.

3. — En effet, lorsque les autorités communautaires contribuent à une opération de développement régional, elles détiennent par là même, tout au moins peut-on le présumer, le moyen d'obtenir des Etats-membres qu'ils prennent en considération les objectifs de développement arrêtés au niveau européen. Par

quel biais la Communauté est-elle jusqu'à présent intervenue ?

Nous avons souligné, en examinant les traités européens, que ceux-ci ne prévoyaient pas d'une manière spécifique la mise sur pied d'une politique de développement régional mais se contentaient de donner une orientation régionale aux différentes politiques prévues dans le domaine agricole, dans le domaine social, etc... Ceci ne pouvait manquer de se traduire au niveau des moyens : d'une manière générale, les interventions régionales des Communautés se sont inscrites dans un contexte plus large.

Il en est ainsi, tout d'abord, des aides apportées dans le cadre du Fonds social européen. Destinées avant tout à favoriser la reconversion des entreprises, en permettant aux salariés de celles-ci d'acquérir une formation professionnelle nouvelle ou de se réinstaller, ces aides sont octroyées en fonction des difficultés régionales qui se font jour au sein de la Communauté. Mais, on le voit, elles sont limitées à la restauration de situations compromises (13). Plus ambitieuses paraissent les aides attribuées par l'intermédiaire du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.) dans le cadre de la politique communautaire des structures agricoles. Le règlement du Conseil du 5 février 1964 prévoit, en effet, dans son article 15, § 1, que les fonds disponibles sont attribués en priorité aux projets d'amélioration entrepris dans les régions défavorisées.

Donc, là encore, les mesures adoptées dans le cadre d'une des politiques communes prévues par le traité le sont en tenant compte des impératifs du développement régional.

Les mêmes remarques pourraient d'ailleurs être faites au sujet des politiques sectorielles menées par la C.E.C.A. et l'Euratom. C'est ainsi que l'Euratom, notamment, a implanté ses principaux établissements dans des régions défavorisées, Bavière, Ardennes et Mezzogiorno. Quant à la Haute-Autorité, elle a apporté jusqu'à présent une aide fort appréciable aux bassins charbonniers en perte de vitesse, en facilitant notamment la reconversion des salariés (14).

La Communauté dispose toutefois d'un instrument dont l'objet direct est l'action régionale, la Banque Européenne d'investissement. Cette mission n'est pas la seule que doit assumer la Banque mais, toutefois, il est à noter que, selon un bilan établi en 1963, 77 % des crédits distribués l'étaient en direction des régions les moins développées, et en tout premier lieu du mezzogiorno. Des critiques ont certes été adressées à l'action de la

(13) Par ailleurs, il est à signaler que cette aide du Fonds social européen n'a joué jusqu'ici qu'un rôle des plus réduits puisqu'une seule demande d'aide destinée à financer une opération de reconversion lui a été adressée. Elle a d'ailleurs été refusée.

(14) Des trois Communautés, il semble d'ailleurs que ce soit la C.E.C.A. qui dispose des moyens les plus importants pour mener une politique régionale.

Banque dont l'aide apparaît à la fois insuffisante et trop onéreuse (15). Elle n'en reste pas moins, pour la C.E.E., un instrument d'action privilégié, d'autant que son intervention apparaît bien coordonnée avec celle de la C.E.C.A., de l'Euratom et des différents organismes financiers dépendant de la C.E.E.

II. — *L'action sur les équilibres sectoriels.*

Dans l'immédiat, trois secteurs principaux préoccupent les Communautés européennes, secteurs qui d'ailleurs, on peut le constater, sont également ceux auxquels les autorités nationales prêtent le plus d'attention. Ce sont, tout d'abord, les secteurs du charbon et de l'acier, domaine d'activité de la C.E.C.A. C'est ensuite, et par extension, celui de l'énergie. C'est enfin l'agriculture, principal des secteurs concernés par la C.E.E. qui ait, jusqu'à présent, fait l'objet d'une intervention spécifique de la Communauté.

1. — Dès juillet 1955, un Mémoire provisoire définissait des « objectifs généraux » valables pour les secteurs du *charbon et de l'acier*. La teneur de ces objectifs généraux, la Haute-Autorité la précisait dans son 5^e Rapport général (16). Il y était souligné que ceux-ci ont « un caractère indicatif et sont destinés à éclairer l'action de tous les intéressés (producteurs, utilisateurs et travailleurs) ». Ainsi, c'était la mise en œuvre d'un véritable plan communautaire qui était envisagée par la Haute-Autorité. De fait, les objectifs généraux charbon acier présentent toutes les caractéristiques d'un programme indicatif.

Ils se sont appuyés, tout d'abord, sur une prévision à moyen terme de l'évolution de la production et des besoins, prévision elle-même replacée dans le cadre de projections à plus long terme entreprises par la C.E.C.A. dès 1953.

Ensuite, ils sont considérés par la C.E.C.A. comme devant 1°) fournir un critère d'appréciation pour des aides financières éventuelles apportées à des projets d'investissements, en application de l'article 54 du Traité — 2°) servir de base aux propositions de la Haute-Autorité aux gouvernements sur les mesures fiscales, les modalités de financement, pour autant que celles-ci affectent les secteurs du charbon et de l'acier — 3°) constituer la base de la politique charbonnière et sidérurgique de la Haute-Autorité (17). Autrement dit, toutes les interventions de la Haute-Autorité et, notamment, l'aide qu'elle accorde aux entreprises

(15) V. notamment Ph. SAINT MARC, Rapport au Colloque de Royaumont, 30 novembre 1963.

(16) C.E.C.A., 16^e Rapport général, Luxembourg, n° 280.

(17) C.E.C.A., « C.E.C.A. 1952-1962 », *op. cit.*, p. 510 ; V. aussi Ph. SAINT-MARC, « La France dans la C.E.C.A. », A. Colin, Paris, 1961.

pour que celles-ci s'équipent, vont être guidées par ce programme à moyen terme.

Par ailleurs, les objectifs généraux établis avec le concours des agents économiques privés (tous les programmes d'investissements des entreprises sont communiqués à la Haute-Autorité) intéressent également ceux-ci. Ils n'ont évidemment qu'une valeur indicative. Néanmoins, ils influencent considérablement l'activité des producteurs privés car, d'une part, ils ont la valeur d'une vaste étude de marché, et, d'autre part, la Haute-Autorité possède de nombreux moyens d'inciter les producteurs à agir dans ce sens.

Nous pouvons donc enregistrer dans les secteurs de base du charbon et de l'acier l'existence d'une véritable planification supranationale. Toutefois, celle-ci s'est heurtée assez tôt, tout au moins en ce qui concerne le charbon, à des difficultés fort importantes.

2. — En effet, la conclusion du Traité de Rome faisait entrer les autres sources d'énergie dans le Marché commun, et ceci à un moment où à la pénurie de charbon, succédait un excédent de production. Dans ces conditions, la Haute-Autorité a très rapidement souligné que « la définition précise des objectifs généraux charbon ne peut se faire que dans le cadre d'une certaine politique énergétique » (18). C'est, dès lors, vers l'élaboration d'objectifs généraux « énergie » que les Communautés se sont orientées. Plusieurs étapes importantes ont marqué l'effort des organismes européens pour mettre sur pied une politique commune de l'énergie prenant en considération et l'accroissement de production, et l'aménagement des tensions surgies dans ce secteur.

Le coup d'envoi a été donné par le mandat que, le 6 avril 1962, les Ministres des six pays donnèrent aux Exécutifs des trois Communautés pour qu'ils préparent « une étude approfondie des données du problème et des propositions pour la définition d'une politique énergétique ».

En vertu de ce mandat furent élaborés, d'une part, une « Etude des perspectives énergétiques à long terme de la Communauté » (19) évaluant les besoins que, jusqu'en 1975, les six pays manifesteraient à l'égard des différentes sources d'énergie et, d'autre part, un « mémorandum sur la politique énergétique » transmis au Conseil des Ministres de la C.E.C.A. le 27 juin 1962. Ce mémorandum définissait notamment les mesures qui permettraient de favoriser le développement, grâce à un approvisionnement aux prix les plus bas, tout en préservant le « noyau charbonnier communautaire ».

(18) C.E.C.A., 10^e Rapport général, Luxembourg, 1962, n° 406.

(19) V. C.E.C.A., 6^e Rapport général, p. 139.

Ce mémorandum n'a pas été approuvé par le Conseil, mais il a inspiré le protocole du 21 avril 1964, lequel définit un certain nombre d'objectifs concernant la production charbonnière, l'énergie nucléaire et les hydrocarbures.

Dans ce dernier secteur était prévue, essentiellement, « une consultation permanente entre les Gouvernements et la Commission sur la base de communications des Gouvernements des projets d'investissements de l'industrie pétrolière » (20). Seule une coordination des politiques nationales était donc envisagée.

Dans le secteur de l'énergie nucléaire, le protocole du 21 avril 1964 stipulait, d'une manière assez vague, que les six pays étaient prêts à accroître et l'effort de recherche, et l'aide qu'ils apportent à l'expansion de cette branche. Dans le prolongement de cet engagement politique, et en application de l'article 40 du traité instituant l'Euratom, la Commission de la C.E.E.A. a alors mis sur pied un premier programme indicatif rendu public en 1966. L'exécution de celui-ci reste soumise à la bonne volonté des Etats ; il n'en constitue pas moins une amorce intéressante de planification communautaire dans un domaine qui revêt une importance croissante pour l'expansion.

Par contre, en ce qui concerne l'industrie charbonnière, des difficultés considérables sont apparues. En effet, ici il était beaucoup moins question d'organiser l'expansion que d'aménager la régression. Des heurts assez violents ont opposé les six pays dont les uns avaient intérêt à se fournir aux sources les moins onéreuses alors que les autres cherchaient à protéger leur production charbonnière. Ces heurts se sont produits, notamment, autour de la question des subventions communautaires qui seraient versées par une caisse européenne, subventions qui constituaient en fait, pour la Communauté, un instrument d'incitation d'un poids considérable. Dans cette voie, mais seulement pour une « période déterminée », les six Gouvernements sont parvenus à se mettre d'accord, en février 1967, autour d'un « système exceptionnel de compensation multilatérale permettant de répartir une partie des charges entraînées par le versement des aides » qu'apportent les Etats-membres aux entreprises charbonnières.

3. — Des politiques communes susceptibles d'être menées dans le cadre exclusif de la C.E.E., seule la politique agricole a pris en considération l'objectif « développement équilibré ».

En effet, la politique des transports, bien qu'ayant fait l'objet d'un certain nombre de décisions importantes, paraît jusqu'à présent avoir été dominée essentiellement par le souci d'améliorer la concurrence entre les six pays. Certes, le mémorandum sur la première étape du Marché commun prévoit, au nombre

(20) 6^e Rapport général d'activité, p. 143.

de ses objectifs, la coordination des investissements concernant les transports (point 51). Mais, en ce domaine, une seule mesure paraît avoir été prise jusqu'à présent, la recommandation du 21 juin 1960 demandant aux Etats de prévoir la création d'un réseau de grands axes communautaires.

Dans le domaine de l'agriculture, au contraire, la Communauté s'est forgée (non sans mal) un instrument d'intervention privilégié, le F.E.O.G.A. C'est, en effet, à ce Fonds européen d'orientation qu'il reviendra dans l'avenir de financer les « actions communes » entreprises en vue de réaliser les objectifs fixés par l'article 39 1^o) et, entre autres, de soutenir la production agricole et d'en assurer le « développement rationnel » (21). Plus récemment, la commission a amorcé un processus qui, s'il devait se confirmer, aurait comme principal résultat de lui confier presque intégralement l'élaboration des programmes de développement de l'agriculture. En effet, le 15 juin 1967, la Commission a soumis aux Etats-membres une proposition concernant dix « programmes communautaires agricoles » dont l'objectif serait de guider l'action du F.E.O.G.A. En adoptant cette proposition, « les autorités nationales accepteraient de se dessaisir au profit des instances communautaires de la maîtrise de leur politique d'investissements agricoles et, qui plus est, d'une large partie de leur politique régionale » (22).

III. — *La politique des revenus.*

Ici, il n'y a apparemment aucun problème, la Communauté ne se voit accorder aucune compétence particulière. Toutefois, dans la mesure où la politique des revenus est considérée de plus en plus comme un des rouages indispensables des politiques d'expansion modernes, la Communauté pouvait difficilement faire abstraction de ce problème puisque, d'une manière générale, elle se voyait habilitée à intervenir en faveur d'une expansion harmonieuse. C'est donc, tout logiquement, à l'occasion de l'élaboration du programme de politique économique à moyen terme que les autorités de Bruxelles ont abordé cette question. Elles ne le font toutefois qu'avec une extrême prudence.

Le programme européen commence, en effet, par poser le principe selon lequel « la fixation des salaires relève de la liberté de négociation des partenaires sociaux » (23). Mais, il ne se borne pas à cela : il prend position en faveur « d'une politique

(21) Au 1^{er} septembre 1966, 9 millions de dollars avaient été distribués en vue d'aider la modernisation des structures agricoles et 28,7 millions afin de soutenir les marchés nationaux.

(22) *Le Monde*, 16 juin 1967.

(23) Programme J.O.C.E., 25 avril 1967, p. 1548.

qui assure, dans le cadre d'une politique d'ensemble des revenus, la modération souhaitable dans la progression de la masse salariale » (23). Mieux, il justifie à l'avance le recours qu'auraient les Etats à des politiques de stabilisation pouvant casser l'expansion, si cette programmation des revenus devait s'avérer insuffisante. Cette sorte de cadre fixé aux interventions nationales nous paraît très important. En effet, celles-ci peuvent y trouver une justification et un encouragement venant des Communautés. Or, dans le contexte qui est celui de la politique des revenus, c'est là un atout qui ne peut être négligé.

Dans une certaine mesure même, on peut se demander si l'intervention des organismes européens n'ira pas encore plus loin. En effet, une politique des revenus n'a d'efficacité que si elle englobe tous les revenus. Or, une planification de l'évolution des salaires qui ne jouerait qu'en France aurait vite fait de favoriser l'émigration de nombreux travailleurs français vers les cinq autres pays, puisque cette émigration est favorisée par le principe de la liberté d'établissement. Par ailleurs, les partenaires sociaux nourrissent à propos de l'Etat une méfiance qui les pousse à chercher un autre arbitre. Ce rôle d'arbitre neutre, les organes supranationaux du type Commission de la C.E.E. paraissent, à priori, très bien placés pour le remplir.

Toutes ces raisons nous amènent à nous demander si l'intervention de la Communauté à l'égard de l'équilibre des revenus ne se développera pas plus rapidement que d'autres actions, lesquelles étaient pourtant mieux organisées par les textes européens.

*
* *

On ne peut être qu'extrêmement nuancé au moment de dresser le bilan de l'ensemble de ces interventions communautaires en faveur du développement. Dans bien des domaines, les autorités européennes paraissent encore en être restées, pour l'essentiel, à recenser les problèmes, à dresser la liste des méthodes envisageables. Dans d'autres, une coordination des efforts nationaux, assortie d'interventions complémentaires est amorcée ; mais assez peu nombreux, finalement, sont ceux dans lesquels l'action propre de la Communauté soit véritablement déterminante.

De cela, à vrai dire, il ne faut pas s'étonner outre mesure. La construction européenne n'est que récente et les problèmes auxquels elle se heurtait se sont avérés innombrables lorsque fut abandonné le stade idéologique pour celui des réalités concrètes. Compte tenu de ceci, on peut estimer que la Communauté exerce, d'ores et déjà, une fonction importante pour le développement économique européen. Toutefois, cette fonction risquerait de manquer d'efficacité si elle n'était pas ordonnée selon

un plan global. Il y avait déjà là une raison suffisante pour mettre en œuvre un programme européen. Mais, cette raison n'est ni la seule, ni la principale. En effet, beaucoup plus que par des interventions propres limitées à certains secteurs bien définis (car ici les Etats ont toujours leur rôle), c'est en établissant un programme d'ensemble devant guider et les pouvoirs publics et les agents économiques que les organisations européennes ont la meilleure occasion d'agir en faveur d'une expansion harmonisée. Ici, en effet, elles sont réellement les seules à pouvoir agir.

Section II. — Le programme de politique économique à moyen terme (24).

Très tôt, les autorités communautaires manifestèrent l'intention de coordonner l'ensemble des actions à long terme qui s'exerçaient dans l'espace économique concerné par les traités européens (25).

Toutefois, ce n'est véritablement qu'en 1962 que ces projets prirent corps, d'une part, avec le discours d'Arcachon de M. R. Marjolin, d'autre part et surtout, avec la publication « du Mémoire sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape » (26).

Le projet que la Commission présentait dans le Mémoire n'était pas sans ambition. Il y était prévu l'élaboration d'un programme portant, en principe, sur la période 1964-1968, programme fondé sur une prévision à long terme et contenant un certain nombre d'objectifs d'expansion. Le but général de ce plan européen était « d'éclairer les décisions nationales et communautaires dont l'effet ne se produit qu'après un certain délai », notamment, les plans nationaux et la mise en œuvre des politiques communes prévues par les traités. Pour cela, étaient arrêtés, d'une part, des objectifs généraux concernant « le cours désirable et possible de l'activité économique communautaire » et, d'autre part, des objectifs sectoriels arrêtés pour l'agriculture, les industries extractives, les transports, etc... Il était même envisagé de « décomposer chacun de ces secteurs et d'aboutir à des chiffres provisoires concernant les industries les plus importantes... ».

(24) V. pour l'historique de la programmation européenne, U. EVERLING, *art. cit.*, et N.E.D., 15 avril 1964, n° 3080, « *Les projets de programmation européenne* ».

(25) V. notamment R. MARJOLIN, « *Pour une politique économique commune* », exposé devant le Comité économique et social, Rev. du Marché commun, 1959, p. 393.

(26) Publication de la C.E.E., Bruxelles, 24 octobre 1962.

En vue d'atteindre l'ensemble de ces objectifs, dont on doit souligner qu'ils étaient chiffrés, le programme devait inclure des « projections à long terme des recettes et des dépenses publiques » et, surtout, ce qu'il faut souligner, « une prévision quant à la façon dont pourra être financé un volume d'investissements privés correspondant aux besoins de développement de la Communauté ». On le voit, l'ambition de ce programme européen n'était pas tellement inférieure à celle qu'affichent les plans nationaux puisque des objectifs précis, assortis de moyens, étaient assignés non seulement aux pouvoirs publics, mais aussi à l'ensemble des producteurs privés.

L'ampleur de ces projets ne fut pas sans provoquer, nous l'avons vu plus haut, certaines inquiétudes. Des échanges de vues eurent lieu entre les responsables européens et les autorités nationales, notamment dans le cadre du Colloque qui eut lieu, du 30 novembre au 2 décembre 1962 à Rome, sur le thème « La programmation économique européenne et la programmation économique nationale dans les pays de la C.E.E. ».

Le résultat de ce débat fut de modérer sensiblement le projet de « plan Marjolin ». Ceci se traduisit, notamment, dans la recommandation que la Commission présenta au Conseil, le 26 juillet 1963, sur la « politique économique à moyen terme de la Communauté ». Il n'y était plus parlé de « programmation », terme pourtant dépouillé de toute agressivité, mais de politique économique à moyen terme. Et, derrière ce changement de terminologie, se dissimulait également un changement d'ambition qui pouvait, à première vue, apparaître assez important. L'accent était tout d'abord mis sur la coordination des interventions à moyen terme que devait permettre ce programme. Sur la base de celui-ci, « les Gouvernements et les institutions de la Communauté économique européenne s'engageraient ainsi, non à atteindre certains objectifs, mais à mener des politiques coordonnées susceptibles d'assurer la meilleure croissance possible de l'économie... » (Recommandation, point 26). Par ailleurs, il était souligné que le programme européen ne s'adressait nullement aux agents économiques privés, qu'il ne devrait « en aucun cas avoir pour effet d'accroître les interventions des autorités publiques dans la vie économique » (point 25), et qu'en conséquence, il n'entraînerait aucune limitation supplémentaire des libertés reconnues aux producteurs. On le voit, le ton différait sensiblement.

C'est donc sur cette base que se sont engagés les travaux d'élaboration du 1^{er} programme européen, travaux conduits par un Comité de politique économique à moyen terme mis en place par une décision du Conseil du 14 avril 1964 (27).

(27) J.O.C.E., 22 avril 1964.

Le Comité se réunit pour la première fois le 11 décembre 1964 ; le 29 avril 1966, la Commission transmet le projet de programme au Conseil des Ministres et, le 11 avril 1967, celui-ci adoptait le premier programme de politique économique à moyen terme de la Communauté, programme qui portait sur la période 1966-1970. Ce premier document a été complété par un « deuxième » programme de politique à moyen terme adopté par le Conseil, le 12 décembre 1968, programme qui ne constitue, en fait, qu'un programme complémentaire élaboré pour remédier à certaines lacunes du premier (27 bis).

Le projet Marjolin se voit donc réalisé dans un délai relativement court et cela représente véritablement une performance si on mesure l'ampleur des difficultés qui étaient à vaincre.

Ce résultat est dû, pour une large part, à l'effort persévérant d'explication et d'apaisement du « père » du plan européen, M. Marjolin, vice-président de la Commission. Il est dû, également, à certains assouplissements du projet initial dont il va nous falloir mesurer l'ampleur en examinant, tout d'abord, le contenu du premier programme à moyen terme et, ensuite, la portée qu'il revêt pour les différentes catégories d'agents économiques se mouvant dans le Marché commun.

§ 1. — *Le contenu du programme.*

Les programmes d'expansion comprennent généralement trois composantes. Ils constituent, tout d'abord, une prévision globale de l'avenir économique. Ils fixent ensuite, en relation avec cette prévision, un certain nombre d'objectifs généraux puis d'objectifs particuliers, correspondant aux actions limitées que nous avons distinguées précédemment, mais qui sont ici articulées selon un schéma cohérent. Ils arrêtent enfin, face à ces objectifs, la liste des actions qui permettent de les atteindre. Retrouve-t-on ces trois éléments dans le premier programme européen ?

I. — *La prévision.*

Dès 1958, la C.E.E. mit en chantier une série d'études destinées à préparer l'élaboration de prévisions à long ou à moyen terme. Il fut, en effet, demandé à un premier groupe d'experts, présidé par M. Uri, de préparer un rapport sur « la situation écono-

27 bis) Il porte, d'ailleurs, sur la même période que celui-ci. C'est donc, en réalité, le texte portant sur la période de 1971 à 1975, texte actuellement en préparation, qui constituera le 2^e Programme de politique à moyen terme de la Communauté.

mique des pays de la Communauté ». Ce document constituait, en quelque sorte, un examen comparé des structures économiques des six pays et il faisait l'inventaire des difficultés que pouvait faire apparaître l'intégration européenne. En même temps, un deuxième Groupe d'experts, présidé par M. Régul, élaborait un rapport sur les « Méthodes de prévision du développement économique à long terme », rapport qui proposait une méthode uniforme « pour des projections par pays, destinées à être combinées ultérieurement en une projection pour l'ensemble de la Communauté ».

Le Groupe Uri poursuivit ensuite ses études en vue, cette fois, de mettre au point de véritables projections à long terme ; et il put remettre à la Commission, en novembre 1962 et à l'automne 1963, deux rapports sur « les perspectives de développement économique dans la C.E.E. de 1960 à 1970 », prévisions qui recouvraient l'ensemble de la période transitoire.

Toutefois, c'est seulement à partir de 1962-1963 que s'est posée la question de savoir comment il convenait de lier ces prévisions et le programme de développement envisagé par la Commission. La recommandation de juillet 1963, sous la pression des Allemands, les distingue nettement. Il convient d'éviter, souligne-t-elle, « tout risque que les perspectives quantitatives dont elle propose l'élaboration puissent être considérées comme des objectifs de croissance pour la Communauté ». Pour cela, une première précaution est prise : les experts indépendants chargés de cette mission doivent préparer plusieurs hypothèses, ce qui laisse évidemment un choix aux pouvoirs publics. Par ailleurs, ces prévisions ne doivent être détaillées que dans les « secteurs où les politiques suivies par les autorités publiques... jouent un rôle déterminant » (point 18). Ce sont donc de simples indications qui éclairent les choix des pouvoirs publics mais qui ne concernent que très peu les agents privés. Enfin, elles doivent, en principe, être extérieures au programme lui-même.

Cette conception restrictive, si elle concernait les projections à long terme (10 ans) du groupe Uri, s'appliquait surtout aux projections à moyen terme (5 ans) qu'était chargé d'élaborer le Groupe des perspectives à moyen terme présidé alors par M. Kervyn de Lettenhove.

En fait, il semble que la solution retenue finalement soit beaucoup plus ambitieuse.

Première remarque, ces projections à moyen terme, si elles ont bien été établies par un groupe distinct du Comité de politique à moyen terme, ont finalement été incorporées dans le premier programme dont elle constituent le chapitre 2, « perspectives générales de croissance au cours des prochaines années ».

Deuxième remarque, ces perspectives ne portent que sur les principales variables, population totale, emploi, évolution de

l'agriculture, de l'industrie, etc... On ne rencontre donc pas de prévisions détaillées concernant, par exemple, des secteurs comme le textile, secteurs qui dépendent, pour l'essentiel, de l'économie privée, et pour lesquels ces prévisions pourraient passer pour des objectifs officiels. De même, il est bien précisé que les chiffres avancés ne fournissent que des indications sur l'avenir économique prévisible. Mais, aussitôt, le programme ajoute que ces prévisions « incorporent elles-mêmes, plus ou moins explicitement, certaines des options figurant dans ce programme » (28). Autrement dit, le taux de croissance moyen du produit global de 4,3 % (28 bis) n'est pas un objectif, affirme-t-on, mais il ne sera atteint que si sont respectées telles ou telles « conditions de réalisation » et, en particulier, si certaines actions sont effectivement menées. Or, ces actions, le programme les recommande, elles constituent des objectifs reconnus. En conséquence, ce taux de croissance ne constitue-t-il qu'une simple prévision ? La distinction, on le voit, est difficile à établir, et on peut à juste raison se demander s'ils ne conviendrait pas de classer ces projections parmi les objectifs reconnus. Ceci apparaît d'autant plus justifié que ces projections, contrairement à ce que prévoyait la recommandation de 1963, ne font apparaître qu'une alternative (28 ter).

II. — *Les objectifs.*

Le premier programme de politique à moyen terme ne se borne pas à fixer le cours probable de l'activité économique pour la période 1966-1970, il précise également les « orientations » souhaitables de cette évolution.

D'emblée, une remarque préliminaire s'impose. En effet, l'utilisation de ce terme « orientation » au lieu et place de celui « d'objectif » apparaît significative. Certes, déterminer des objectifs ou proposer des orientations relèvent d'une même démarche. Les auteurs du programme ne se contentent pas de prévoir le devenir économique, ils prennent partie, ils proposent certaines actions volontaires destinées à modifier l'avenir prévisible. Néanmoins, à regarder les choses de plus près, il semble que, derrière cette différence de terminologie, se dissimulent deux conceptions différentes de la programmation. Ainsi que le souligne fort justement le rapporteur de la Commission économique du Parlement européen, Mme Elsner, en recommandant un certain nombre d'orientations, le programme communautaire se borne à définir « des principes dont la politique de la Communauté devrait s'inspirer » (Rapport, point 4). Et, de fait, un examen attentif

(28) J.O.C.E., p. 1524.

(28 bis) Taux ramené à 4,2 % par le 2^e Programme.

(28 ter) Rapport ELSNER, Doc. 155, du 20 nov. 1968.

des premier et second programmes montre, tout d'abord, que ceux-ci n'arrêtent aucun objectif chiffré analogue à ceux qui se retrouvent dans les plans nationaux.

Ainsi, n'y trouve-t-on aucun objectif détaillé arrêtant le taux d'expansion qu'il est souhaitable que connaisse telle ou telle branche pendant la période considérée. Mieux, il n'y aurait même aucun objectif global concernant l'accroissement de la production dans son ensemble si les chiffres placés sous l'intitulé « perspectives » ne constituaient pas, indirectement, un objectif. Sur ce point, il semblerait donc que le plan européen soit moins ambitieux que le programme qu'arrêtait, par exemple, l'O.C.D.E. pour la décennie 1960-1970 et dans lequel celle-ci préconisait comme *objectif*, un accroissement de la production brute de 50 %. La différence apparaît toutefois, et nous pensons l'avoir démontré, plus formelle que réelle.

Mais, par ailleurs, et c'est ici surtout qu'apparaît toute la nuance entre les objectifs des plans nationaux et les orientations du Programme communautaire, celui-ci ne fait « qu'établir le principe d'une attitude commune des six Etats-membres à l'égard des problèmes économiques qu'ils seront amenés à résoudre » (Rapport, point 87). Beaucoup plus qu'un plan d'action précis, il constitue un « code de bonne conduite » établi à l'intention des membres de la C.E.E. en ce qui concerne toutes les questions soulevées par l'expansion.

En effet, dans son chapitre III intitulé « Orientation générale de la politique économique à moyen terme », le programme passe en revue les différentes politiques visant, d'une part, à « accroître les possibilités de l'offre », politique de la recherche, politique de concurrence, politique des structures sectorielles et politique régionale et, d'autre part, celles qui visent « à agir sur le développement de la demande », politique des finances publiques, politique de la monnaie, politique des revenus et politique des échanges extérieurs. Et, pour chacune de ces actions est déterminé une sorte de cadre d'orientation générale qui doit inspirer ceux qui en sont les responsables. C'est donc dans une optique bien particulière qu'est conçu ce premier programme européen, optique qui confère à ses « objectifs » une portée bien plus réduite.

Ces restrictions effectuées, il convient, par contre, de souligner le caractère global revêtu par le 1^{er} Programme de politique à moyen terme. En effet, celui-ci envisage l'ensemble des interventions sur les principaux facteurs de la croissance en même temps que celles qui concernent les grands équilibres la conditionnant. Cela vaut aussi bien pour les actions qui, expressément, étaient placées dans le domaine de compétence des Communautés que pour celles que ne visaient pas les traités (politique des revenus notamment). Mais, le programme va plus loin. En

prenant directement en considération la politique de concurrence et la politique de la monnaie et du crédit, il englobe également certaines des actions qui, à court terme, dans le cadre de la politique conjoncturelle, cherchent à combiner l'expansion avec la stabilité. Il apparaît donc, qu'à l'instar de certains programmes nationaux, le premier programme européen présente l'ambition d'être une véritable charte du développement. Il entend non seulement recouvrir les actions à moyen terme visant directement l'expansion, mais également servir d'indicateur aux actions conjoncturelles, afin d'éviter que celles-ci ne contrarient inutilement l'expansion.

Certes, si le premier programme abordait toutes les actions concernant le développement, il le faisait d'une manière générale. A l'exception de trois d'entre elles qui faisaient l'objet des trois derniers chapitres, politique de l'emploi et de la formation professionnelle, politique des finances publiques et politique régionale, les développements consacrés aux autres interventions étaient insuffisants pour guider, d'une manière précise, et les agents économiques et les pouvoirs publics. Cela, d'ailleurs, le premier programme lui-même le reconnaissait, se proposant « à l'occasion des adaptations... qu'il est prévu d'effectuer annuellement, d'approfondir l'étude des questions qui n'ont pu faire encore l'objet d'une analyse suffisante » (p. 1514).

C'est ce qui a été fait par le 2^e Programme adopté en 1968, lequel a consacré ses différents chapitres à la politique de l'adaptation structurelle des entreprises, à la politique des structures sectorielles, à la politique agricole, à la politique de recherche scientifique, à la politique de développement de l'épargne et du financement des investissements, à la politique des revenus et, enfin, à la politique des patrimoines.

III. — *Les moyens.*

C'est sur ce point que le programme européen s'écarte le plus des plans globaux de développement arrêtés à l'échelon national. Dans ceux-ci, on trouve, en effet, face aux objectifs préconisés, des programmes financiers chiffrés et comportant un échéancier précis, tout au moins en ce qui concerne les dépenses publiques. Dans le programme européen, il n'y a rien de semblable, et ceci vaut aussi bien pour les actions qui seraient du ressort de la Communauté que pour celles qui restent de la compétence des Etats (28 quater).

(28 quater) On peut noter, à ce propos, que les différents programmes particuliers que les autorités communautaires ont été amenées à mettre sur pied et qui, eux, étaient assortis de certains moyens, ne sont pas englobés d'une manière précise dans le programme de politique à moyen terme. Celui-ci se contente de reprendre d'une façon très générale les orientations qu'ils arrêtaient.

Est-ce à dire que le programme de politique à moyen terme ne prévoit aucun moyen d'aboutir aux objectifs qu'il préconise ? Cela, non plus, n'est pas tout à fait exact car, sur certains points, des propositions assez précises sont faites. Il en est ainsi, notamment, pour ce qui est de certaines réformes institutionnelles (par exemple l'introduction d'une planification pluriannuelle des dépenses publiques) ou des recommandations de la Communauté en ce qui concerne la durée du travail. Toutefois, il n'y a là aucune décision ayant effet immédiat et, même, on peut se demander quelle valeur ont exactement ces propositions. Qui engagent-elles réellement ? Et pourquoi cette discrétion ? C'est tout le problème qu'il nous reste à envisager.

§ 2. — *Portée du programme.*

Sur le plan juridique, le premier programme européen pouvait revêtir plusieurs formes. Il pouvait, tout d'abord, se présenter sous la forme d'un règlement du Conseil « obligatoire en tous ses éléments » ; ou mieux, il pouvait adopter la forme d'une directive laquelle, selon les termes de l'article 189, lie les Etats membres quant au résultat mais les laisse libres du choix des moyens. La deuxième option offerte était la recommandation : le Conseil demandait aux Etats de suivre les orientations définies, mais ceux-ci restaient totalement libres d'agir ou non dans ce sens.

En fait, aucune de ces deux formules ne convenait.

La première ne pouvait être retenue car elle allait à l'encontre du Traité. Les articles 6, 105 et 145, sur lesquels s'appuyait le Conseil, lui permettent de coordonner les efforts des Etats, ils ne l'autorisent pas à se substituer à eux. Or, c'est à cela qu'aboutissait, en fait, un règlement ou une décision prise par le Conseil dans le domaine de la politique économique à moyen terme. Cette solution n'était donc, juridiquement, pas possible (29). Mieux, elle n'était pas envisageable sur le plan pratique car elle donnait au programme européen une rigidité que n'ont pas les plans nationaux, alors que la réalisation des objectifs qu'il fixe s'avère encore plus aléatoire.

Il restait la deuxième solution, la recommandation. Celle-ci pouvait être envisagée, elle n'entraînait aucun transfert de

(29) Certains auteurs (notamment M. U. EVERLING, *art. cit.*) ont remarqué que c'est ce que le Conseil avait fait, malgré tout, dans sa décision du 15 avril 1964 créant un Comité de politique à moyen terme. En effet, s'il pouvait, à bon droit, créer celui-ci (pouvoir d'organisation de la coordination), il empiétait sur ses compétences lorsqu'en définissant les tâches du Comité, il précisait assez longuement ce que serait le contenu du premier programme. Néanmoins, on peut souligner que, dans cette décision, le Conseil reste au niveau des principes et n'aborde pas vraiment le fond de la future politique économique à moyen terme.

compétence, c'était un simple vœu de la Communauté. Mais, si elle offrait l'avantage de la souplesse, elle allait trop loin dans ce sens. Elle pouvait, à la rigueur, traduire un engagement de la Communauté à suivre les orientations définies par elle-même mais, de la part des Etats, il n'en était pas de même. Dès lors, l'intérêt de cette solution était réduit.

C'est donc vers un troisième système que s'est orientée la Communauté, système que définit le Conseil dans sa décision du 15 avril 1964, en stipulant : « le Conseil et les Gouvernements des Etats-membres, par l'adoption du programme, expriment leur intention d'agir dans le domaine couvert par le programme conformément aux orientations prévues dans celui-ci ». Sur le plan formel, on se trouve donc devant la nécessité d'une double approbation du programme. La première émane du Conseil, et elle vaut donc pour la Communauté. Quant à la seconde, une procédure assez simple existait, celle des « décisions des représentants des Gouvernements des Etats-membres réunis au sein du Conseil ». Cette procédure, qui fut utilisée, notamment, pour accélérer la réalisation du Marché commun, permet aux six Gouvernements d'agir en commun dans les hypothèses où le Conseil se trouve incompétent, ce qui était le cas ici pour toute la partie du programme concernant les interventions à long terme restées de la compétence des Etats.

Telle était la procédure prévue dès 1964, ce fut bien celle qui fut utilisée en 1967.

De fait, sur le plan formel, le premier programme de politique économique à moyen terme débute de la manière suivante : « Le Conseil de la Communauté économique européenne et les Gouvernements des Etats-membres... adoptent le programme de politique économique à moyen terme ci-dessous et expriment leur intention d'agir conformément aux orientations prévues dans celui-ci ».

Ainsi, il paraît bien établi que le premier programme européen constitue le texte d'un engagement auquel concourent et la Communauté et les six pays membres. Ce n'est ni une décision, ni une recommandation, mais un acte-mixte adopté, à la fois par le Conseil et les représentants des Etats. La Communauté va être engagée par un acte adopté par le Conseil selon les formes habituelles. Les Etats le seront par un accord conclu par leurs représentants réunis au sein du Conseil.

Toutefois, ceci laisse en suspens la question de la portée effective revêtue par cet engagement, non seulement pour les auteurs nommément désignés du Programme, mais aussi, pour les producteurs privés, lesquels, qu'on le veuille ou non, sont également concernés par le premier plan communautaire.

I. — *La portée du programme pour la Communauté.*

Des acteurs jouant un rôle dans l'exécution du Plan européen c'est de la Communauté que l'on pouvait, tout au moins à priori, attendre l'engagement le plus net.

Ainsi, était envisageable une partie communautaire du programme qui engloberait les différentes interventions qui sont du ressort des autorités européennes. Pour les politiques communes dont la réalisation est bien avancée, et à propos desquelles les organisations européennes exercent déjà des responsabilités considérables, il était concevable d'envisager une articulation relativement précise entre les objectifs qui sont les leurs et ceux, plus généraux, qu'arrête le programme. De même, un échéancier des mesures d'exécution prises dans le cadre de ces politiques était tout à fait concevable.

Il en était de même en ce qui concerne les actions complémentaires qui sont du ressort de la Communauté dans le domaine de la politique régionale, de la politique de recherche scientifique ou de la politique de formation professionnelle.

Sur ces points précis, c'est donc une véritable planification qui aurait été mise en œuvre, planification dont on voit immédiatement les conséquences. Elle aurait, tout d'abord, entraîné, de la part de la Communauté, l'engagement d'agir dans tel ou tel sens, dans le domaine agricole par exemple, et surtout d'effectuer tels ou tels investissements dans des régions, des secteurs ou des domaines qui auraient été énumérés d'une manière précise. Ces engagements, et surtout leur traduction financière ou normative, les Etats-membres et les producteurs privés les auraient connus, et auraient agi en conséquence. D'autre part, les organismes communautaires, en approuvant ce programme, s'engageaient, l'un envers l'autre, à agir en conformité avec celui-ci. Notamment, la Commission et le Conseil se liaient ainsi, ce qui était de nature à éliminer bien des retards.

Telle était l'ambition possible du programme européen. Ce n'est nullement celle du premier programme, lequel se contente, en fait, de définir les orientations qui doivent guider la Communauté. On n'y trouve aucun programme financier, ni aucune incorporation des programmes fort précis qu'avait adopté la Communauté dans certains secteurs tels que l'acier ou la formation professionnelle. Il y a donc un engagement de la Communauté (30) à agir dans un sens donné mais celui-ci est extrême-

(30) Un problème vient d'ailleurs ici du fait que le programme ne fait l'objet d'engagement que de la part du Conseil de la C.E.E. N'est donc liée, en apparence, que la C.E.E. Or, le programme englobe les secteurs qui ressortent de la compétence de la C.E.C.A. et de l'Euratom. Est-ce à dire que, dans ces domaines, sa valeur est moindre ? D'un strict point de vue juridique

ment souple. Il constitue beaucoup plus un cadre, permettant de coordonner les interventions communautaires, qu'une hiérarchie précise d'objectifs assortis de programmes financiers.

A vrai dire, il était difficile, dans l'immédiat, d'aller plus loin. Le programme de politique à moyen terme doit, certes, servir de cadre aux politiques communes prévues par le Traité. Mais, dans l'état actuel des choses, il était difficile d'imposer que ces actions communes respectent scrupuleusement les objectifs du plan européen, alors que la physionomie définitive de ces actions résulte finalement d'un laborieux marchandage entre les Etats, marchandage qui, bien souvent, se poursuit encore. Et de fait, s'il avait dû en être autrement, toutes les discussions auraient été concentrées autour du programme. Il est douteux que cela les eut accélérées et, de toute façon, le premier programme serait alors loin d'être élaboré définitivement.

Ceci, toutefois, ne signifie nullement que le Programme européen ait, dès lors, perdu toute portée. Au contraire, il semble que la Commission se soit fortement inspirée de ses « orientations » pour élaborer ses propositions relatives, notamment, à la politique des structures agricoles et à la formation de « sociétés commerciales européennes ». Peut-on, alors, imaginer qu'en attendant une formule plus ambitieuse, le Programme indique, ainsi que le souhaite le Parlement européen (Rapport Elsner), « les propositions de la Commission dont on peut escompter la présentation durant la période couverte par le Programme ». Ceci n'est nullement inconcevable ; mais, le Programme étant, en définitive, un acte du Conseil et non de la Commission, c'est, en fait, reposer une bonne part des problèmes évoqués plus haut.

II. — *La portée du programme pour les Etats-membres.*

L'ambition que le programme revêt à l'égard des Etats-membres paraît bien définie. Il fixe un cadre général à l'intérieur duquel doivent se glisser les actions nationales. C'est donc, par excellence, un instrument de coordination des politiques nationales et, dans l'esprit de ses auteurs, tel devait être son but principal.

La situation est bien claire, elle est toutefois loin de revêtir toujours la même signification. A cet égard, trois hypothèses paraissent pouvoir être formulées.

Première hypothèse, les plans nationaux de développement sont élaborés avant le plan européen et d'une manière totalement indépendante ; le programme communautaire se borne à faire une synthèse des différents objectifs nationaux. Dans ce cas, la coordination effectuée par le biais du plan européen se limite

oui. En fait, sur le plan politique on peut admettre qu'une décision du Conseil de la C.E.E. engagera également le Conseil des Ministres de la C.E.C.A. De toute façon, ce problème ne se posera plus pour l'avenir, le programme devant alors être ratifié par le Conseil unique.

au minimum (31). De toute façon, elle ne réduit guère la liberté de décision des autorités nationales.

Deuxième hypothèse, la détermination des objectifs européens précède l'élaboration des programmes nationaux. Ici, la coordination prend un visage totalement différent. En admettant que ces objectifs soient respectés par les responsables des politiques de développement nationales, une véritable répartition des rôles est ainsi effectuée. Les objectifs d'ensemble sont incorporés dans le programme communautaire, les objectifs détaillés et la quasi-totalité des moyens envisagés pour atteindre les uns et les autres restent du ressort des programmes nationaux. Le rôle coordinateur qu'exerce ainsi la politique économique à moyen terme communautaire est alors considérablement accru (32).

Troisième hypothèse, enfin, dans les pays qui ne possédaient pas encore de plan global de développement, une planification n'est-elle pas ainsi instituée, le plan européen tenant lieu de programme de développement des Etats en question ? Ceci ne paraît nullement impossible dans la mesure où ces derniers auraient accepté le programme européen d'une manière explicite. Ici, peut-on encore parler de coordination ?

On le voit, le programme européen pouvait revêtir des significations fort différentes. La coordination des politiques économiques nationales dont il est l'instrument pouvait entraîner un dessaisissement plus ou moins accentué des Etats. D'où l'intérêt de savoir quelle est celle de ces trois solutions qu'a retenue le programme européen.

Prudent, le programme 1966-1970 s'est, dans l'ensemble, cantonné au premier système. Ses projections se basent sur les « travaux effectués sur le plan national », c'est-à-dire, en ce qui concerne les pays disposant d'un plan, sur les hypothèses de croissance retenues. Or, celles-ci, rappelons-le, sont déterminées à partir du programme politique gouvernemental. En conséquence, le plan européen s'est fondé, tout au moins en ce qui concerne ses projections d'ensemble, sur les intentions que les gouvernements avaient déjà exprimées ou qu'on leur a demandé d'exprimer à cette occasion. C'est le cas de l'Allemagne dont le

(31) A moins, cependant, que les objectifs nationaux se voient corrigés à l'échelon communautaire et que cette rectification soit acceptée par les autorités nationales, mais cela paraît soulever des difficultés considérables. Comment ceci se traduirait-il en fait ? Par une révision avouée des programmes nationaux ?

(32) Une certaine coordination des politiques de développement nationales s'est déjà effectuée avant même que soit publié le premier plan européen. En effet, il est frappant de voir la place qu'a occupé l'instauration du Marché commun dans les travaux récents des planificateurs nationaux (V. par exemple le V^e Plan). Néanmoins, cette coordination était très imparfaite puisque, d'une part, il n'existait alors aucun objectif communautaire de croissance et que, par ailleurs, les Etats ne s'étaient nullement concertés préalablement (avec l'engagement qu'implique généralement cette concertation).

Gouvernement s'est efforcé, pour la circonstance, de « déterminer un taux de croissance moyen qui permette d'atteindre dans des conditions acceptables les objectifs centraux de la politique économique » (p. 1524).

Toutefois, l'effort de coordination qui s'effectue par le biais du programme européen ne se limite pas à cela. Un certain nombre de conseils sont donnés aux autorités nationales sur la politique à suivre. C'est ici, semble-t-il, que le programme joue son rôle maximum, que ce soit en rectifiant certaines orientations des interventions nationales, en apportant sa caution à des actions plus contestées (cas de la politique des revenus), ou en recommandant l'adoption de certaines réformes institutionnelles (encadrement des budgets nationaux par des prévisions pluriannuelles, par exemple) (32 bis).

Or, ces conseils, les Etats en approuvant le programme s'engagent à les suivre. Le Conseil des Ministres a d'ailleurs prévu, dans sa décision du 15 avril 1964, que le Comité de politique à moyen terme « suit les politiques économiques à moyen terme des Etats-membres et en examine la compatibilité avec le programme ». Ceci implique donc une certaine suprématie de principe du programme européen.

Cela signifie-t-il que, par la suite, les autorités nationales, lorsqu'elles élaboreront leurs programmes nationaux, seront liées par les orientations qu'elles auront acceptées ? A priori oui. Les planificateurs français, par exemple, devront, en élaborant le vi^e Plan, tenir compte du programme européen qui, à cette époque, préexistera au plan national. Certes, ils peuvent obtenir alors une rectification du plan européen puisque celui-ci est, en principe, soumis à une révision annuelle ; mais, pour cela, il leur faudra obtenir l'accord de leurs partenaires. Ainsi, semble-t-il que, dans l'avenir, le centre de gravité des discussions menées autour des objectifs de l'expansion doive se déplacer vers Bruxelles. Tout au moins devrait-il en être ainsi en théorie car, en effet, ne l'oublions pas, le programme européen ne constitue qu'un engagement qui, juridiquement, ne peut être sanctionné. Il possède toutefois, une certaine valeur contraignante du fait que les orientations fixées dans le cadre européen sont celles qui tiennent compte des intentions des six pays (or, il n'est plus possible d'en faire abstraction dans le cadre du grand marché libre institué par les traités européens). D'autre part, en les acceptant, chaque Etat s'engage en quelque sorte vis-à-vis des cinq autres. Tout ceci donne aux objectifs du programme communautaire une force effective qui n'apparaît pas si l'on reste sur le plan strictement juridique.

(32 bis) V. L. CARTOU, « La politique budgétaire et le premier projet de programme de la C.E.E. », *Rev. Trim. Droit europ.*, 1967, p. 113.

III. — *La portée du programme pour les producteurs privés.*

Le premier programme de politique économique à moyen terme doit seulement « exposer les grandes lignes des politiques économiques envisagées, pour la période 1966-1970, par les Etats membres et les institutions de la Communauté, et assurer la coordination de ces politiques ». Donc, ainsi que la Commission l'avait préconisé dans sa recommandation de juillet 1963, les producteurs privés ne sont pas en principe concernés.

Dans ce sens, on ne peut que noter l'absence d'objectifs par branche d'activité et même (respectant le vœu du patronat) l'absence de prévisions détaillées. De telles prévisions, en effet, auraient pu être interprétées comme l'équivalent, mal dissimulé, d'objectifs prônés officiellement par la Communauté. Le programme envisage donc principalement les secteurs où l'action des pouvoirs publics est déterminante.

Est-ce à dire que ce programme n'intéresse nullement les producteurs privés ? Ce serait une erreur de le croire. Tout d'abord, n'oublions pas que la politique économique des pouvoirs publics ne peut laisser indifférent le secteur privé. C'est ainsi que les entrepreneurs ne peuvent être insensibles au fait que le programme recommande aux Etats de mener « une politique fiscale appropriée » qui puisse faciliter « le financement des investissements et faire en sorte que les entreprises disposent à cette fin de fonds propres suffisants » (p. 1541). D'autre part, et surtout, certaines des actions que recommande le plan européen ne peuvent, de toute évidence, aboutir qu'avec le concours des producteurs privés. C'est notamment le cas des recommandations du programme concernant la politique des revenus ou le principe selon lequel « la durée du travail ne devra être diminuée au cours des prochaines années que dans une mesure modérée » (p. 1553).

Certains objectifs du programme ne peuvent donc être atteints qu'avec l'accord des agents économiques privés. Ceux-ci doivent, dès lors, avoir l'occasion de s'engager sur ce point. Certes, cet engagement sera très souple puisque, de leur côté, ni la Communauté ni les Etats ne se lient de manière précise et chiffrée. Il paraît néanmoins tout à fait nécessaire. Il reste à savoir selon quel processus il se nouera ?

* * *

Finalement, il ne semble pas que le plan européen soit d'une nature fondamentalement différente de celle que présentent les programmes nationaux. Tous donnent naissance à des engagements destinés à lier les pouvoirs publics et les producteurs privés

autour d'un certain nombre d'objectifs. Certes, dans le cadre national, le « contrat » est généralement plus précis. Les objectifs sont chiffrés ; surtout, les moyens sont organisés d'une manière détaillée. Le plan européen, au contraire, est resté volontairement très souple ; il ne fixe guère que des orientations que tous s'engagent à faire leurs. En cela, il fait d'ailleurs preuve de réalisme car, dans l'état actuel des choses, il était difficile d'aller plus loin. Des objectifs trop précis auraient à coup sûr été remis en question par la suite puisque un certain nombre de données concernant les progrès de la construction européenne restent encore mal connues.

Dans l'un et l'autre cas, il y a donc engagement, mais la valeur de celui-ci sera fonction des sanctions qui l'assortissent et surtout de l'ampleur du consentement dont il est la manifestation. Les sanctions existent ; mais, en aucun cas, elles n'ont de caractère juridique. Ce sont simplement celles qui accompagnent tout engagement moral : un Etat qui n'agirait pas conformément au programme ne pourrait exiger des autres qu'ils respectent leurs promesses. Les sanctions du programme européen sont donc du même ordre que celles qui accompagnent les plans nationaux. La seule différence viendra du caractère plus lâche du « contrat » ce qui laisse aux parties une liberté d'action plus grande.

La valeur de l'engagement que souscrivent la Communauté, les Etats et, tout au moins peut-on l'espérer, les producteurs privés va donc être surtout fonction du consensus dont témoigne le programme. Ce consensus, seules des procédures d'élaboration qui permettent à toutes les parties en cause de se faire entendre peuvent l'assurer. D'où, à l'échelon européen, comme à l'échelon national, toute l'importance que revêt l'étude des procédures d'élaboration de la politique de croissance.

TITRE II

L'AMENAGEMENT INSTITUTIONNEL DE LA FONCTION DE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE.

Les traits caractéristiques de la fonction de développement communautaire, le fait qu'elle consiste encore, pour l'essentiel, à coordonner l'activité des Etats et des agents économiques nationaux font que celle-ci, tout en concernant au premier chef les organismes communautaires, intéresse également l'ensemble des centres de décision économique intervenant dans la croissance européenne.

Certes, les interventions propres des Communautés ont, dans certains domaines, une importance considérable, importance qui va d'ailleurs en croissant. Mais, ainsi que nous pensons l'avoir démontré, les objectifs communautaires ne peuvent être atteints qu'avec la collaboration des Etats-membres, l'essentiel des interventions politiques dépendant encore de ceux-ci. La réussite de l'action communautaire est également fonction de la collaboration des agents économiques qui jouent un rôle actif dans ce domaine.

De tout ceci, il résulte que les procédures d'élaboration de la politique économique à moyen terme européenne vont avoir comme tâche première de faire converger les actions de l'ensemble des centres de décision vers un but commun. D'où l'importance du pouvoir coordinateur des organismes européens. D'où également l'importance de la participation des autorités nationales et des producteurs privés à l'élaboration de la politique de développement communautaire.

Nous rechercherons la part qui revient aux différents acteurs de la croissance européenne en examinant successivement :

Chapitre I. — Le rôle des organismes communautaires.

Chapitre II. — Le rôle des autorités nationales.

Chapitre III. — Le rôle des forces économiques et sociales.

CHAPITRE I

LE RÔLE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES.

Le premier programme européen a été arrêté par le Conseil sur proposition de la Commission de la C.E.E. Les objectifs généraux « charbon-acier » sont élaborés par la Haute-Autorité. Et de même, la plupart des décisions essentielles pour la croissance européenne ont été l'œuvre de ce que, pour plus de commodité, nous nommerons les Exécutifs européens, c'est-à-dire, d'une part, les organismes directeurs indépendants, Commission et Haute-Autorité et, d'autre part, les Conseils représentant les Etats-membres.

Toutefois, l'élaboration de la politique économique à moyen terme européenne ne se réduit pas à un dialogue entre le Conseil, d'un côté, et la Commission et la Haute-Autorité, de l'autre.

En effet, intervient, tout d'abord, l'Assemblée commune de l'Europe des Six laquelle, dans le schéma constitutionnel de la Communauté, constitue l'organisme parlementaire. Le rôle du Parlement européen est certes réduit, il convient néanmoins de l'examiner, ne serait-ce que pour mesurer cet effacement.

Interviennent, par ailleurs, les techniciens. Nous n'hésitons plus, cette fois, à en faire une catégorie indépendante de l'Exécutif car, bien que nommés par celui-ci, ces techniciens occupent une position très à part. A ceci, une raison bien simple : des organismes techniques tels que le Comité de politique économique à moyen terme regroupent à la fois les porte-paroles des Etats et ceux de la Communauté. D'où leur situation très indépendante, d'où, par conséquence, la nécessité de les distinguer de l'Exécutif européen proprement dit.

Section I. — Le Parlement européen.

A ne regarder que les textes, le Parlement européen ne joue qu'un rôle des plus restreints dans l'élaboration de la politique

économique à moyen terme communautaire. Cette situation juridique défavorable traduit-elle bien le rôle effectif que joue l'Assemblée européenne dans le processus de décision ? Telle est, en fait, la question fondamentale qui se pose.

§ 1. — *Les traités européens
facteurs d'affaiblissement de l'influence parlementaire.*

Nous l'avons vu, les Parlements nationaux ne jouent qu'un rôle assez faible dans l'élaboration de la politique de croissance. Toutefois, ils conservent juridiquement des pouvoirs très importants, pouvoirs qui interdisent au Gouvernement et aux planificateurs, de les ignorer totalement. En ce qui concerne l'Assemblée commune, la situation est fondamentalement différente et les conséquences de cet état de choses paraissent bien dépasser le seul Parlement européen.

I. — *La faiblesse des pouvoirs juridiques du Parlement.*

Deux armes restaient aux Parlements nationaux pour se faire entendre, leur pouvoir financier et leur pouvoir normatif. L'Assemblée européenne ne dispose ni de l'un ni de l'autre.

Absence de pouvoir financier, tout d'abord. En ce qui concerne la C.E.C.A., l'Assemblée est simplement tenue informée du Budget qu'a arrêté une Commission groupant les présidents de la Haute-Autorité, du Conseil, de l'Assemblée et de la Cour de Justice (1). En ce qui concerne la C.E.E. et la C.E.E.A., le Parlement peut, certes, renvoyer le projet de budget accompagné d'un certain nombre de modifications, mais c'est au Conseil qu'il appartient, en dernier ressort, de trancher. « L'Assemblée peut seulement imposer au Conseil une sorte de deuxième lecture » (1 bis) et aucune des propositions qui tendaient à accroître ses pouvoirs en ce domaine n'a jusqu'ici abouti. Donc, le Parlement européen se voit dépourvu de tout pouvoir financier.

De même, il se voit dénué de tout pouvoir normatif. L'Assemblée de la C.E.C.A. « ne participe en aucune forme au pouvoir normatif attribué à la Haute-Autorité » (2). Elle peut seulement « émettre un avis sur les questions qui lui sont soumises par le Conseil » (art. 22).

La situation est un peu différente pour la C.E.E. : le Parlement dispose d'un pouvoir consultatif général et, surtout, son avis est

(1) Tout au moins en était-il ainsi jusqu'à la fusion des Exécutifs.

(1 bis) L. CARTOU, *op. cit.*, p. 124.

(2) N. CATALANO, « *Manuel de Droit des Communautés européennes* », Eurolibri, 1965, p. 36.

nécessairement requis dans plusieurs hypothèses qu'énumère le Traité. Or, parmi celles-ci, un certain nombre intéressent la politique de développement communautaire par tel ou tel de leurs aspects. C'est ainsi que le Parlement doit être obligatoirement consulté en matière de politique agricole (art. 43, § 2), de politique des transports (art. 75), de politique de formation professionnelle (art. 126 et 127) et, enfin, de politique des structures institutionnelles (art. 100, rapprochement des législations nationales). Par contre, il n'est nullement prévu qu'il doive donner son avis dans les domaines essentiels de la politique régionale et de la politique de recherche scientifique. Surtout, le programme européen de politique économique à moyen terme n'a nullement à être soumis à l'Assemblée pour avis.

Certes, le Conseil a très tôt admis que l'Assemblée pouvait être consultée en dehors des cas où le traité le prévoyait expressément ; mais, de toute façon, cette consultation, qu'elle soit obligatoire ou facultative, n'a qu'une portée réduite. Elle n'engage nullement l'autorité consultante à agir dans le sens que préconise le Parlement. Mieux, l'article 149, § 2 stipule : « tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition initiale, notamment dans le cas où l'Assemblée a été consultée sur cette proposition ». Cela ne permet-il pas à la Commission de fausser cette consultation obligatoire du Parlement en modifiant substantiellement sa proposition, une fois émis l'avis de l'Assemblée (3) ?

On le voit, les pouvoirs que les traités reconnaissent au Parlement européen ne lui permettent guère, à priori, de jouer un rôle important dans l'élaboration de la politique de développement communautaire. Ceci entraîne plusieurs conséquences importantes (4).

II. — Conséquences.

La première conséquence de cet état de choses est évidente. Il est permis de voir, dans cet affaiblissement du Parlement européen le prolongement de la tendance constatée à l'échelon national et qui conduit à un dessaisissement sans cesse accentué des Chambres dans le domaine de la politique économique. Les traités européens créent une organisation tournée uniquement

(3) Dans l'hypothèse, naturellement, où cette modification ne se ferait pas dans le sens souhaité par l'Assemblée, v. O. RENARD-PAYEN, « *La fonction consultative du Parlement européen dans le cadre du Traité instituant la Communauté européenne* », Rev. Trim. de Droit europ., 1965, p. 526.

(4) Le seul pouvoir effectif dont dispose le Parlement européen, le pouvoir de contrôler la Commission et la Haute Autorité, ne lui permet guère de jouer un rôle essentiel dans le domaine qui nous concerne. En effet, les principales décisions, et notamment le programme, sont adoptées par le Conseil, lequel n'est nullement responsable devant l'Assemblée.

vers les problèmes économiques. Or, dans le schéma institutionnel de la Communauté, le droit consacre un effacement du Parlement qui, à l'échelon national, n'existe encore que dans les faits. Certes, pourra-t-on objecter, la Communauté européenne n'est encore qu'à l'état d'ébauche. Cet état de choses n'en paraît pas moins significatif.

Une deuxième conséquence nous paraît découler de la situation que font les traités au Parlement. Nous avons vu que le programme de politique économique à moyen terme, en coordonnant les politiques de développement nationales, pouvait, éventuellement, entraîner une révision des objectifs arrêtés à l'échelon des Etats. Or, pour cela, il suffira qu'il ait fait l'accord des six Gouvernements. Le Parlement européen n'a pas même à être consulté. Autrement dit, des objectifs qui, à l'échelon national, ont été ratifiés par les Chambres, pourront être modifiés à l'échelon européen sans que l'organe parlementaire de la Communauté soit seulement consulté. Ainsi, sur le plan juridique, l'institution d'une Communauté européenne conduit à un effacement encore plus marqué des Parlements dans le contexte de la fonction de développement. Il reste à savoir si les faits ont confirmé le droit.

§ 2. — *Rôle effectivement joué par le Parlement européen.*

Plusieurs questions se posent ici.

La première est, évidemment, de savoir si est admis le principe d'une intervention du Parlement dans l'élaboration de la politique de développement communautaire.

Dans l'affirmative, et il semble bien que ce soit dans ce sens que l'on puisse conclure, il reste à connaître les modalités de cette intervention et, surtout, la portée qu'elle revêt.

I. — *Le principe d'une intervention du Parlement européen.*

Les traités européens n'imposent pas que l'Assemblée soit consultée dans le cadre de l'élaboration de la politique économique à moyen terme ; ils n'attribuent pas non plus à celle-ci les moyens d'imposer son intervention. Dès lors, on pourrait fort bien admettre que le Parlement soit tenu écarté du processus de décision.

En fait, il n'en a pas été ainsi. Le Parlement est intervenu aussi bien à propos de la détermination des interventions particulières de la Communauté en faveur du développement que dans l'élaboration des premiers programmes de politique économique à moyen terme.

A) En ce qui concerne les interventions limitées de la Communauté, le problème ne se posait guère dans les domaines où la consultation du Parlement était imposée par les traités (politique des transports, politique agricole, etc...). Par contre, la Commission, la Haute-Autorité et le Conseil pouvaient très bien se passer de l'avis du Parlement pour arrêter leurs interventions en matière de politique régionale, de politique de recherche scientifique ou de politique charbonnière et sidérurgique.

C'est dans ce dernier domaine que l'Assemblée européenne a eu, tout d'abord, l'occasion de se prononcer. En effet, et bien que le Traité de Paris soit muet sur ce point, la Haute-Autorité a pris rapidement l'habitude de consulter l'Assemblée au sujet des objectifs généraux Charbon-Acier. De même, le premier programme indicatif de l'Euratom a été transmis au Parlement qui a pu se prononcer sur son contenu en juin 1966 (5).

Enfin, et bien que ces interventions demeurent à l'état d'ébauche, la politique régionale de la Communauté (première communication de la Commission) et la politique de recherche scientifique ont fait l'objet de résolutions de l'Assemblée européenne (6).

Ainsi, d'une manière générale, le Parlement a eu au moins l'occasion d'exprimer son opinion à propos des différentes interventions en faveur de la croissance. Par ailleurs, et cela surtout est important, il a également été consulté au sujet du premier programme de politique économique à moyen terme.

B) Reprenant ce qu'elle préconisait déjà dans le programme d'action pour la deuxième étape (point 114), la Commission prévoyait, d'une manière expresse, dans sa recommandation de juillet 1963, que le programme de politique à moyen terme devrait être soumis à la « consultation formelle du Parlement européen » avant d'être approuvé d'une manière définitive.

Dans sa résolution du 21 janvier 1964, l'Assemblée insista pour que la Commission transmette, « pour consultation, ses propositions au Parlement, et ceci jusqu'au moment où celui-ci obtiendra, à un stade ultérieur, un véritable droit d'approbation ». Les parlements nationaux n'étant « pas en mesure d'exercer un contrôle global efficace de toutes les différentes décisions de la politique économique européenne », il était impensable, soulignait le Rapport Dichgans (7), qu'une décision de si grande importance puisse être arrêtée « en dehors de tout contrôle parlementaire ».

Donnant satisfaction au Parlement et à la Commission, la décision du Conseil du 15 avril 1964 stipula que le projet de

(5) J.O.C.E., 19 juillet 1966, p. 2446.

(6) Résolutions du 27 juin 1966, J.O. du 19 juillet 1966, p. 2427 et du 18 oct. 1966 ; J.O.C.E., 5 nov. 1966, p. 3455, etc.

(7) Rapp. Dichgans point 80, Doc. 115, 14 janvier 1964.

programme serait transmis à l'Assemblée « pour consultation ». Et, de fait, le Parlement a pu donner son avis sur le premier programme le 30 novembre 1966 (8). La question de principe était donc résolue. Il restait à savoir selon quelles modalités allait intervenir le Parlement.

II. — *Modalités de l'intervention du Parlement.*

Les caractéristiques de la politique économique à moyen terme atténuent considérablement la portée d'une consultation n'intervenant qu'au stade où le programme est définitivement élaboré. D'où l'importance de savoir à quel moment le Parlement européen a été amené à fournir son avis ; d'où, également, la nécessité de connaître ce qui a précédé cette consultation formelle.

Conscient de la nécessité d'intervenir avant que les orientations de la politique de développement communautaire aient été définies d'une manière précise, le Parlement européen déclarait, dans sa résolution du 21 janvier 1964, attendre « de la Commission de la C.E.E. qu'elle discute avec les commissions permanentes du Parlement européen des objectifs, avant qu'ils ne soient arrêtés définitivement ». Certes, ainsi que le reconnaissait le Rapport Dichgans, il n'était pas question pour l'Assemblée de se substituer à l'Exécutif dans l'élaboration du programme. Néanmoins, la responsabilité politique de cette mesure devant appartenir au Parlement, il était nécessaire que ses commissions spécialisées en délibèrent avec l'Exécutif européen « dans une phase de la procédure telle que le Parlement puisse encore intervenir ».

L'Assemblée allait ainsi plus loin que ce que préconisait la Commission dans sa recommandation de juillet 1963. En effet, celle-ci se contentait d'affirmer : « La Commission tiendra le Parlement européen informé de l'état d'avancement des travaux ».

La formule préconisée par l'Assemblée était intéressante dans la mesure où elle faisait intervenir les commissions parlementaires spécialisées et, en premier lieu, la Commission économique et financière. Le dialogue qui se serait instauré entre celles-ci et l'Exécutif européen aurait en quelque sorte constitué un palliatif à l'absence de débat sur les grandes options du programme européen.

Qu'en a-t-il été en réalité ?

On peut remarquer, tout d'abord, que le Conseil, en décrivant la procédure qu'il préconise pour l'élaboration du programme

(8) Avis publié dans le Bull. C.E.E., 1967, n° 1, p. 80.

européen, ne fait aucune allusion à une éventuelle association des commissions parlementaires aux travaux préparatoires du plan (9).

Et de fait, celles-ci n'ont pas été associées directement aux travaux du plan. Ceci n'est pas surprenant : même à l'échelon national, nous l'avons vu, n'existe aucune association semblable des parlementaires aux études préparatoires.

Toutefois, faute d'une participation directe, il semble bien que le Parlement européen ait été régulièrement informé de l'état des travaux d'élaboration. Il l'a été, tout d'abord, par le biais des débats auxquels donne lieu la discussion des rapports généraux d'activité et l'examen de la situation économique de la Communauté. C'est ainsi que M. Marjolin fit régulièrement le point sur les travaux du Comité de politique économique à moyen terme. De même, la commission économique fut constamment renseignée sur l'avancement des travaux (10). Le Parlement européen paraît donc avoir été informé d'une manière satisfaisante, ainsi d'ailleurs qu'il l'a admis à plusieurs occasions.

Cependant, cette information ne pouvait remplir son rôle que si elle débouchait sur une consultation efficace. Pour cela, il fallait bien sûr que le Parlement puisse donner son avis avant que le programme fut arrêté définitivement. C'est ce qui a été réalisé, en ce qui concerne les deux premiers programmes, puisque l'Assemblée a pu se prononcer les 30 novembre 1966 et 28 novembre 1968 alors que le Conseil ne les adoptaient que, respectivement, les 27 avril 1967 et 12 décembre 1968. L'efficacité de cette intervention était également fonction de la façon dont elle serait coordonnée avec la consultation du Comité économique et social. Pour cela, la meilleure formule était « de faire en sorte que l'opinion de l'organe technique vienne éclairer l'avis de l'organe politique » (10 bis). Et, là encore, il semble que le Parlement ait pu se prononcer dans de bonnes conditions puisque les avis du Comité économique et social furent rendus le 27 octobre 1966 et le 26 septembre 1968, ce qui laissait de un à deux mois à l'Assemblée pour en prendre connaissance.

Ainsi, il semble, tout au moins si l'on s'en tient aux apparences, que le Parlement ait pu jouer le rôle qui lui était assigné dans des conditions à peu près satisfaisantes.

Nous avons raisonné ici sur l'exemple des premiers programmes communautaires, exemple qui est évidemment le plus important et le plus significatif ; mais les remarques que nous

(9) La question fut d'ailleurs débattue au sein du Conseil, mais celui-ci a refusé de reprendre les dispositions que contenait à ce sujet la recommandation, estimant qu'il n'y avait aucune raison fondamentale d'associer le Parlement aux travaux préliminaires.

(10) Neuvième rapport général, p. 171.

(10 bis) O. RENARD-PAYEN, *art. cit.*, p. 535.

avons faites à ce propos paraissent pouvoir être reprises au sujet de l'examen par le Parlement européen des autres interventions menées en faveur du développement. D'une manière générale, tant la Commission que la Haute-Autorité, ont fait un effort particulier d'information en direction du Parlement. Quant à la consultation proprement dite, elle a pris parfois, dans les secteurs où la Communauté n'en est qu'au stade des premières ébauches, la forme d'une véritable collaboration. C'est ainsi, par exemple, que dans le domaine de la politique régionale, la Commission économique et financière a pris, dès 1960, l'initiative d'effectuer des études et d'attirer l'attention de la Commission sur certaines nécessités, ceci notamment grâce à ses rapports, rédigés à l'occasion avec la collaboration d'experts (11). C'est ici un véritable rôle moteur qu'a rempli le Parlement en poussant l'Exécutif indépendant à aborder un domaine dans lequel les traités étaient restés fort discrets.

Il reste toutefois à déterminer quelle est la portée véritable de cette intervention du Parlement ; autrement dit, quelle est l'influence de cette consultation sur la décision finale.

III. — *Portée de l'intervention du Parlement.*

Nous l'avons dit, le Parlement a pu examiner le programme de politique économique à **moyen terme** avant que celui-ci soit adopté d'une manière définitive. Toutefois, le projet sur lequel il a dû se prononcer ne pouvait plus, en fait, être remanié de manière importante. Ses différents éléments, fruits de longues études, étant assez fortement articulés entre eux, il était très difficile de modifier ce texte d'une manière fondamentale et cela bien que la décision ne soit pas encore juridiquement arrêtée.

Ceci a, d'ailleurs, été fort bien ressenti par le Parlement et celui-ci, en examinant le 2^e Programme, a évoqué un certain nombre de remèdes à cette situation. C'est ainsi, notamment, que la Commission économique a exprimé le souhait que « pour le 3^e Programme, le Groupe d'experts établisse des projections offrant plusieurs alternatives. De telles alternatives aideraient grandement le Parlement à se faire une opinion sur le projet de programme... Ce n'est qu'ainsi que le Parlement acquerrait suffisamment de liberté de décision » (Rapport Elsner, point 10).

Cette remarque effectuée, il convient de souligner que, d'une manière générale, l'Assemblée a accueilli assez favorablement les deux Programmes qui lui ont été présentés jusqu'à maintenant. Ses critiques ont porté principalement sur le caractère incomplet et le manque d'ambition des textes qui lui étaient soumis. C'est ainsi, par exemple, que la résolution du 28 novembre 1968

(11) Rapp. Bersani, Doc. 58, 23 mai 1966, p. 46.

regrette que le 2^e Programme ne contienne pas un tableau précis des moyens financiers d'exécution. La portée de telles critiques était obligatoirement limitée, les planificateurs communautaires, en admettant même qu'ils en aient eu la possibilité sur le plan politique, ne disposant plus du temps nécessaire pour compléter le programme dans ce sens. Dans les faits, d'ailleurs, les remarques qu'a pu faire le Parlement, dans ses résolutions, n'ont entraîné aucune modification du projet de la Commission. Est-ce à dire, dès lors, que la consultation de l'Assemblée n'ait eu aucune portée ?

Il convient de ne donner ici que des appréciations très nuancées.

Tout d'abord, on peut noter que les remarques du Parlement, si elles sont sans conséquences dans l'immédiat, peuvent influencer à court terme les travaux des techniciens. En effet, le programme européen étant, en principe, révisé annuellement, le vœu de l'Assemblée, selon lequel il faudrait mettre l'accent sur telle ou telle action, peut fort bien être pris en considération. D'ailleurs, on doit noter que la Commission et le Comité de politique à moyen terme ont tenu compte de certaines des remarques effectuées par l'Assemblée, en 1966, pour élaborer le projet de 2^e Programme.

Par ailleurs, le Parlement semble avoir eu une certaine influence au cours des travaux préliminaires, influence qu'il est difficile d'évaluer précisément mais qui, néanmoins, s'est fait ressentir d'une manière indiscutable. En effet, le projet de programme à moyen terme de la Commission ayant rencontré, de la part de certains Etats, des réticences sérieuses, la Commission a eu tendance à s'appuyer sur le Parlement, lequel était, dans son ensemble, favorable à cette idée. C'est ainsi, notamment, qu'elle s'est appuyée sur certaines des résolutions que l'Assemblée avait consacrées à la politique régionale ou à la politique de formation professionnelle pour donner plus d'ampleur au programme (12). De même, la Commission ne sera pas sans faire usage d'avis tels que, par exemple, celui exprimé par la résolution du 30 novembre 1966 en appelant « de manière pressante au Conseil et aux Etats-membres pour qu'ils suivent les orientations générales définies dans le programme ».

Il ne convient certes pas de surestimer l'influence du Parlement européen. Néanmoins, celui-ci, en dépit de sa position juridique très faible, semble avoir joué un rôle plus important qu'on pouvait l'imaginer à priori. Ceci tient, avant tout, à ce qu'il représente pour la Commission une caution politique non négligeable dans le dialogue que celle-ci mène avec le Conseil.

(12) Il ne semble pas, à vrai dire, que la Commission et les techniciens aient incorporé ces interventions dans le programme parce que le Parlement le leur demandait. Mais, le soutien de celui-ci leur a été précieux en tant qu'appui d'un organe politique.

C'est en soutenant la Commission sur ce problème que l'Assemblée a obtenu d'être consultée dans des conditions satisfaisantes. C'est en appuyant les organismes indépendants dans leur négociation avec les représentants des Etats qu'elle tient sa meilleure chance de jouer un rôle.

Section II. — Les Exécutifs européens

Ainsi que le note fort justement M. Cartou, « la coopération du Conseil et de la Commission » est bien « l'élément moteur » de la Communauté. A première vue, il paraît bien qu'il en soit pour la fonction de développement communautaire comme il en est dans les autres domaines.

D'une manière plus exacte encore, il semble que l'organe composé de représentants des Etats-membres, le Conseil, l'emporte sur les organismes indépendants, les Commissions, la Haute-Autorité et maintenant la Commission unique (13). C'est ce qui résulte, notamment, de l'examen de la répartition des rôles telle qu'elle ressort des traités. En fait, ce jugement doit être révisé si l'on examine le rôle effectif qu'a joué respectivement chacun des organes composant l'Exécutif.

§ 1. — Répartition des rôles *considérée sous le seul angle juridique.*

La programmation implique que soient remplies trois fonctions, une fonction d'étude, une fonction de coordination et une fonction d'intervention au sens strict du terme. Le problème est donc de savoir à qui va incomber chacune de ces fonctions, en n'oubliant pas que dans le contexte de la fonction de développement, l'échelle des valeurs est parfois modifiée.

I. — *La fonction d'étude.*

Ici, apparemment, ne se présente aucune difficulté. Cette fonction incombe uniquement aux organismes indépendants, Commission et Haute-Autorité. Il reste évidemment à déterminer s'ils ne s'en sont pas déchargés sur des techniciens indépendants. C'est une question que nous examinerons plus loin, mais, en droit, la solution ne fait aucun doute, et c'est là pour la Commission et la Haute-Autorité, un atout non négligeable.

(13) L'institution d'une Commission unique, de même que celle d'un Conseil unique, ne modifient en rien les données du problème puisque, en vertu de l'article 9 du Traité du 8 avril 1965, l'un et l'autre exercent les pouvoirs et compétences dévolus précédemment aux trois Exécutifs ou aux différentes formations du Conseil des Ministres.

II. — *La fonction de coordination.*

Celle-ci revêt évidemment, dans le contexte de la politique de développement communautaire, une importance considérable. Quel va être l'organe qui aura compétence pour présider à la confrontation des politiques de développement nationales et les organiser autour d'un objectif commun ?

A cette question, les traités donnent une réponse ambiguë. C'est, en règle générale, au Conseil que revient cette mission, mais les collèges indépendants ont également le pouvoir de coordonner certaines des interventions particulières.

En effet, les articles 105 et 145 du Traité instituant la C.E.E. chargent bien le Conseil d'organiser et d'« assurer » la coordination des politiques économiques nationales. Autrement dit, c'est au Conseil qu'il appartient de rapprocher les politiques nationales de croissance, entendues au sens global du terme. Toutefois, même à ce stade, la Commission n'est pas totalement exclue puisque l'article 105 prend soin de préciser que « la Commission présente au Conseil des recommandations pour la mise en œuvre de cette collaboration ». Il lui est donc reconnu, en la matière, un pouvoir d'initiative. Et d'ailleurs, c'est une recommandation prise dans ce sens, celle du 26 juillet 1963, qui est à l'origine de la programmation européenne.

D'autre part, la Commission comme d'ailleurs la Haute-Autorité disposent, dans le cadre de certaines actions particulières, d'un pouvoir de coordination propre. C'est le cas notamment de la politique de formation professionnelle (art. 118, C.E.E.), de la politique de recherche scientifique poursuivie dans le cadre de la C.E.C.A. et de l'Euratom, de la politique énergétique (protocole d'accord de 1964) et des politiques sectorielles du charbon et de l'acier que la Haute-Autorité peut coordonner dans le cadre de l'instrument remarquable que constituent les objectifs généraux.

III. — *La fonction d'intervention.*

A la question, qui assume la responsabilité principale des interventions de la Communauté dans le domaine de la croissance deux réponses peuvent être données puisqu'en effet, le problème se présente dans des conditions très différentes selon que l'on considère la C.E.C.A. ou les deux autres Communautés.

Dans le cadre de la C.E.C.A., l'impulsion émane principalement de la Haute-Autorité, laquelle possède également, en règle générale, le pouvoir de décision. Quant au Conseil, ses compétences sont surtout consultatives. La Haute-Autorité doit, dans la plupart des cas, le consulter, mais elle n'est nullement tenue de

suivre son avis. A ceci, toutefois, plusieurs exceptions, dont certaines concernant au premier chef la fonction de développement communautaire. C'est ainsi, notamment, qu'en cas de « crise manifeste » provenant d'une insuffisance de la demande, l'avis conforme du Conseil est requis pour toutes les mesures qu'entend prendre la Haute-Autorité pour faire face à cette situation. Surtout, et cette fois d'une manière presque générale, le Conseil doit approuver toutes les interventions de la Haute-Autorité qui entraînent des dépenses « extraordinaires ». C'est notamment ce que prévoient les articles 55 - 2 c) (utilisation des prélèvements en vue d'encourager la recherche technique et économique) et 56 b (financement d'activités nouvelles en vue du réemploi de la main-d'œuvre dans des secteurs autres que le charbon et l'acier). Parfois, cet avis conforme doit même être donné à l'unanimité. Il en est ainsi, notamment, pour la création des mécanismes financiers reconnus nécessaires à l'exécution des missions que l'article 3 confie à la Communauté (art. 53 b) et pour le financement « de travaux et d'installations qui contribuent directement... à accroître la production ». Rappelons enfin que le Conseil participe, par le biais de son président, à l'élaboration du budget de la Communauté. Ainsi, le Conseil est parfaitement à même de contrôler la politique de croissance de la Haute-Autorité, en particulier par le biais de son pouvoir financier. C'est néanmoins la Haute-Autorité qui joue le rôle principal et ceci différencie la C.E.C.A. des autres Communautés.

En effet, aussi bien dans la C.E.E. que dans la C.E.E.A., l'organisme indépendant, la Commission, a surtout une fonction de proposition et d'exécution, la décision appartenant le plus souvent au Conseil (14). A cela, il faut ajouter que c'est le Conseil qui détient l'essentiel du pouvoir financier puisque c'est à lui que revient d'arrêter le budget des deux Communautés.

La suprématie du Conseil paraît donc bien établie. Cette conclusion doit toutefois être assortie de plusieurs nuances.

Il est, tout d'abord, à souligner que la Commission dispose, dans le cadre de son pouvoir de surveillance des politiques nationales, de moyens d'action qu'elle utilise d'une façon autonome. De cette manière, elle se voit accorder la responsabilité directe d'une partie de la politique des structures institutionnelles puisqu'elle peut notamment mener la politique des concentrations qu'elle estime souhaitable. Par ailleurs, nous l'avons noté, la Commission assume une fonction de proposition.

(14) Celui-ci statue, en règle générale, à la majorité simple ou pondérée. Toutefois, dans trois des domaines concernés par la fonction de développement, la politique des structures institutionnelles (Art. 99 et 100 - harmonisation des législations nationales), la politique des transports (Art. 75-3) et l'établissement dans le cadre de l'Euratom de programmes de recherche (Art. 7), l'unanimité est requise d'une manière permanente.

Même en faisant abstraction, pour l'instant, de ce que cela implique dans le contexte de la fonction de développement, on ne peut que souligner la portée que donnent les traités à ces propositions. Ce « ne sont pas de simples avis consultatifs ou de simples projets que le Conseil a la faculté de modifier à son gré. Elles ont le caractère de décision du premier degré » (15), puisqu'en effet le Conseil ne peut les amender qu'à l'unanimité. Enfin, dernière nuance, s'il est certain que le Conseil dispose pour l'essentiel du pouvoir financier, il convient de ne pas oublier que les collèges européens disposent de fonds propres soit directement, soit par l'intermédiaire de la B.E.I. Il y a là la garantie d'une liberté de manœuvre qu'on ne peut sous-estimer.

Deux conclusions semblent pouvoir être formulées au terme de cet examen des compétences attribuées à chacune des institutions examinées. Tout d'abord, si l'organisme indépendant semble bien jouer le rôle prépondérant dans le cadre de la C.E.C.A., il ne semble pas qu'il en soit de même pour les deux autres Communautés. Mais, par ailleurs, et ceci corrige ce qui vient d'être dit, les décisions essentielles, et il en est ainsi notamment pour le premier programme européen, ne peuvent être arrêtées qu'au terme d'une véritable collaboration entre les collèges indépendants et le Conseil des Ministres.

Ce schéma ne traduit toutefois qu'assez imparfaitement la réalité de l'exercice de la fonction de développement communautaire. Il est exact que celle-ci a nécessité une collaboration du Conseil et de la Commission (ou de la Haute-Autorité). Toutefois, on enregistre dans le cadre de celle-ci un sensible glissement du centre de décision en direction de l'Exécutif indépendant et cela s'est manifesté surtout pour l'adoption du premier programme européen.

§ 2. — Répartition effective des rôles.

I. — L'intervention du Conseil.

A - MODALITÉS.

Avant de rechercher à quelles étapes du processus d'élaboration est effectivement intervenu le Conseil, il convient d'examiner les problèmes que soulève cette intervention, compte tenu des exigences de la fonction de développement.

1. — Le premier de ces problèmes est celui de la coordination qui se devait d'être établie dans l'intervention des Conseils des Ministres des 3 Communautés. En effet, la politique de déve-

(15) L. CARTOU, *op. cit.*, p. 117.

loppement communautaire présentant désormais une forme globale, il apparaissait absolument nécessaire d'harmoniser l'attitude des différents Conseils. Ce problème a été résolu grâce au Traité du 8 avril 1965 sur la fusion des Exécutifs et à la création d'un Conseil unique. De toute façon, cette question qui a soulevé de graves difficultés au niveau des Exécutifs indépendants n'a jamais entraîné ici de problèmes aigus. « En effet, les membres des Gouvernements nationaux qui composaient les trois Conseils agissaient en vertu d'instructions identiques » (16). Ils étaient assistés, d'autre part, d'un secrétariat commun.

Le second problème était plus grave. Il consistait à savoir selon quelle majorité seraient arrêtées les décisions. Cette question ne se posait évidemment que pour l'adoption du programme à moyen terme, les traités prévoyant pour les interventions particulières des majorités bien définies. Apparemment n'était requise que la majorité simple (art. 148, § 1). En fait, cette majorité ne pouvait suffire car elle n'était conforme ni à l'esprit de la fonction de développement, ni à celui de la décision du Conseil du 15 avril 1964. En effet, le programme ne pouvant aboutir à des résultats satisfaisants qu'avec la collaboration active des six Etats, il aurait été de peu d'utilité de le faire adopter à la majorité. D'autre part, et surtout, la décision du Conseil avait prévu qu'il devait faire l'accord « des Gouvernements des Etats-membres ». Il était plus qu'improbable que le programme, adopté seulement à la majorité par le Conseil, fut ensuite ratifié par les représentants des six Gouvernements. Et de fait, le premier programme fut adopté à l'unanimité par le Conseil des Ministres.

Toutefois, cette unanimité elle-même n'était pas sans poser des problèmes. Dans la mesure où le programme recouvrait l'ensemble des interventions communautaires, le fait qu'il fut adopté à l'unanimité signifiait-il que les options qu'il arrêtaient, par exemple dans le domaine agricole, ne pourraient plus, par la suite, être modifiées qu'à l'unanimité ? Ceci aurait évidemment eu comme conséquence de rendre impossible toute intervention particulière arrêtée à la majorité simple ou qualifiée, tout au moins lorsque celle-ci aurait prétendu déroger aux orientations tracées par le programme (17). En fait, cette question a été résolue par un biais assez simple, le programme ne constituant nullement une décision mais seulement un engagement du Conseil.

Statuant à l'unanimité, représentant une volonté politique cohérente, l'intervention du Conseil se trouvait donc placée dans

(16) J. V. LOUIS, « *La fusion des institutions des Communautés européennes* », Rev. du Marché Commun, 1966, p. 843.

(17) U. EVERLING, *art. cit.*, p. 596.

un éclairage favorable, celui-ci étant envisagé sous l'angle de la fonction de développement.

2. — Dans les faits, le Conseil a fait entendre sa voix aux deux étapes extrêmes du processus d'élaboration du programme à moyen terme.

Il est intervenu, tout d'abord, au stade initial pour fixer les grandes lignes du futur programme. En effet, la décision du Conseil du 15 avril 1964 ne se contente pas d'organiser la procédure d'élaboration et de créer un Comité de politique à moyen terme, elle prend également position sur le contenu du programme. Elle prévoit notamment que celui-ci devra porter essentiellement, d'une part, sur les politiques communes et, d'autre part, sur les secteurs où l'intervention de l'Etat est prépondérante.

Le Conseil a donc pu ainsi déterminer les limites du futur programme. Toutefois, ce mandat qu'il délivre au Comité de politique à moyen terme reste assez vague. Il a surtout comme objet de préciser l'ambition de la future programmation mais il ne porte guère sur les orientations générales qui devraient guider le travail des planificateurs ou sur les grands objectifs qui devraient être poursuivis (18). De cela, il ne faut pas s'étonner. Nous avons pu constater que sur le plan national, sauf exception, il en était de même.

C'est donc surtout au stade terminal que l'intervention du Conseil revêt une certaine importance puisque c'est en fait à la suite de celle-ci que le programme européen acquiert une existence juridique définitive. L'examen du premier programme européen par le Conseil a, en apparence, duré fort longtemps. Saisi du projet de la Commission au printemps 1966, il ne l'a adopté qu'en avril 1967. Toutefois, il n'y a consacré en fait qu'un nombre réduit de séances et l'essentiel de l'examen a d'ailleurs été assumé par le Comité des Représentants permanents des Gouvernements à Bruxelles. Son intervention n'en conserve pas moins toute son importance puisque, sous sa forme achevée, le programme se présente sous la forme d'un engagement du Conseil à suivre les orientations du plan européen pour ce qui est des interventions de sa compétence. Il reste évidemment à savoir si cette ratification, indispensable sur le plan juridique, a eu une influence sur le contenu du premier programme et,

(18) Une explication juridique peut sans doute être avancée à cette discrétion. L'article 105, sur lequel se fondait le Conseil, lui permet d'organiser la collaboration des Administrations nationales mais non de se prononcer sur le contenu du futur programme, celui-ci devant résulter précisément de cette collaboration. En fait, il ne semble pas que cette raison soit déterminante puisque le Conseil a, malgré tout, traité d'autres problèmes que l'organisation *stricto sensu* de la coordination. Rien, apparemment, ne l'empêchait de continuer plus loin dans cette voie.

par delà celui-ci, sur l'orientation de la politique de croissance européenne.

B - PORTÉE.

Il convient d'être très nuancé sur ce point. En effet, si l'influence qu'a eu le Conseil sur le contenu du premier programme semble être restée assez faible, il n'en est nullement de même pour ce qui est des interventions particulières financées sur les fonds de la Communauté.

1. — Quelle a été tout d'abord, en ce qui concerne le programme, la portée de l'intervention du Conseil ? Certes, les planificateurs européens ont respecté le mandat qui leur avait été délivré, notamment en se bornant pour l'essentiel à n'y inclure que des orientations et recommandations assez souples.

Par contre, on peut souligner, et ceci nous paraît essentiel, que le programme européen a été rendu public au cours d'une conférence de presse organisée le 6 mai 1966, c'est-à-dire bien avant la décision du Conseil. C'est donc le projet de la Commission et du Comité de politique à moyen terme qui a fait l'objet de la principale publicité. Or, le contexte de la programmation est tel qu'il était bien difficile ensuite, pour le Conseil, de bouleverser l'économie de ce projet. D'ailleurs, il suffit de comparer le texte définitif du programme et celui du projet pour constater que, même sur un point aussi capital pour les Etats que la politique des finances publiques, le texte proposé par la Commission n'a pas été modifié. Des remarques identiques pourraient être faites au sujet du 2^e Programme.

Cet état de choses peut sembler surprenant mais il est possible de lui trouver différentes explications. L'une est générale, nous l'avons déjà rencontrée à l'échelon national. Le Conseil se trouvait devant un projet qui, d'une part, était le fruit de longs travaux et, d'autre part, formait un tout cohérent. Il lui était fort difficile de le modifier sans le remettre totalement en question. Mais, pourra-t-on objecter, rien n'empêchait le Conseil d'intervenir au cours des travaux pour rendre divers arbitrages. Cela se serait d'autant mieux compris que les Etats, bien qu'ils interviennent directement dans la procédure pour la partie du programme qui les concerne, sont néanmoins intéressés au premier chef par l'ampleur et l'orientation de l'intervention communautaire. Or, au sein de la Communauté, le Conseil est leur porte-parole essentiel. Pourquoi dès lors cette discrétion ? A celle-ci existe toutefois une explication : les six pays ont été associés directement aux travaux d'élaboration par l'intermédiaire des planificateurs nationaux réunis au sein du Comité de politique

à moyen terme (19). Ceci permet de comprendre pourquoi le Conseil s'est contenté d'un examen purement formel du premier programme.

2. — L'intervention du Conseil paraît, par contre, revêtir une importance beaucoup plus grande pour ce qui est de certaines interventions particulières menées par la Communauté en faveur de la croissance et financées par elle. C'est, ne l'oublions pas, le Conseil qui dispose de l'essentiel du pouvoir financier et c'est avant tout par ce biais qu'il est intervenu pour modérer certaines initiatives de la Commission. Un exemple paraît à cet égard particulièrement significatif, c'est celui du deuxième programme quinquennal de recherche de l'Euratom. La Commission présenta primitivement son projet au Conseil qui l'accepta en principe. Mais, par la suite, au moment de l'établissement des budgets annuels, on ne put que constater un accroissement des coûts qui nécessitait évidemment l'octroi de crédits supplémentaires. Le Conseil, à cette occasion, demanda alors que le programme fut remodelé et les réaménagements qu'il demandait amenaient en fait la Commission à reconsidérer les objectifs initialement prévus. Il s'est engagé entre celle-ci et le Conseil un marchandage prolongé mais, finalement, la Commission a dû modifier son programme de recherches pour tenir compte du refus du Conseil de le financer intégralement. Cet exemple illustre assez bien le rôle que celui-ci peut-être amené à jouer dans la détermination des principales actions ayant pour but la poursuite de l'expansion (20).

Mais ce rôle, on le voit immédiatement est, avant tout, un rôle de frein ; le Conseil tempère les impulsions provenant des Exécutifs indépendants, il est rare que lui-même prenne l'initiative. C'est donc, en fait, aux Commissions et à la Haute-Autorité qu'en la matière semble appartenir le rôle moteur.

II. — *Interventions des Exécutifs indépendants.*

Avant d'examiner le rôle que jouent les Exécutifs indépendants dans l'élaboration de la politique de croissance européenne, il

(19) Il n'est pas sans importance que les Etats fassent entendre leur voix par l'intermédiaire de leurs planificateurs plutôt que par celui des Ministres réunis au sein du Conseil. Contentons-nous, pour l'instant, de noter ce fait dont nous tenterons plus loin de dégager les conséquences (cf. *infra*).

(20) On peut se demander si l'engagement que prend le Conseil d'agir dans l'avenir en fonction des orientations du programme de politique à moyen terme ne limitera pas cette possibilité qu'il se reconnait de freiner l'action des Exécutifs indépendants, tout au moins lorsque celle-ci s'inscrira dans la ligne du plan. Dans l'immédiat, cela ne devrait pas jouer sensiblement, le programme se bornant à des orientations générales. Il n'en sera sans doute pas de même par la suite lorsque celui-ci précisera (c'est ce qui est annoncé) les différents objectifs de croissance. Il restera de toute façon à connaître quelle valeur le Conseil attribue à son engagement.

convient, semble-t-il, de rechercher de quelle manière ceux-ci se sont organisés pour faire face aux exigences de la fonction de développement, un problème particulièrement grave naissant, en effet, de l'existence de trois Communautés distinctes.

A - L'ADAPTATION DES EXÉCUTIFS INDÉPENDANTS AUX EXIGENCES DE LA FONCTION DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE.

1. — Nous l'avons amplement souligné, le caractère global de la politique d'expansion, l'exigence de cohérence qu'elle implique, nécessitent une unité de conception et de direction.

Ce problème ne se posait guère au sein de chaque Exécutif. « L'unité d'exécution est assurée grâce aux caractères de l'Exécutif, organe collégial, solidaire ou au moins soumis à unité d'inspiration... La Commission travaille dans un esprit de continuité, d'unité nécessaire à l'exercice de ses fonctions » (21). Les Exécutifs européens possèdent, en effet, une garantie de durée et une homogénéité qui constituent des atouts considérables dans le domaine de la politique de croissance. Ajoutons à cela qu'une spécialisation s'est effectuée au sein de chacun d'entre eux. C'est ainsi, notamment, qu'à l'intérieur de la Commission de la C.E.E., le Vice-Président, M. R. Marjolin s'était vu confier la responsabilité principale de la politique à moyen terme, responsabilité assumée, depuis, par son successeur, M. R. Barre.

Par contre, les Exécutifs indépendants souffraient d'un grave handicap du fait de l'existence de trois Communautés, et ceci constituait pour la mise sur pied d'une politique globale de croissance, un obstacle difficilement surmontable. De même, certaines interventions particulières, politique de développement régional, politique de formation professionnelle, politique de l'énergie, dépendaient à la fois de la Commission de la C.E.E., de celle de l'Euratom et de la Haute-Autorité. C'était là un inconvénient certain, inconvénient qu'accentuait encore la dispersion des sièges des Exécutifs entre Luxembourg et Bruxelles.

Un certain nombre de remèdes furent apportés à cet état de choses. Dès janvier 1958, les Présidents des 3 Exécutifs avaient décidé de se réunir périodiquement. Par ailleurs, une collaboration entre les services avait été organisée (22). Enfin, et surtout, des groupes interexécutifs furent créés notamment dans les domaines de la politique énergétique, de la politique des transports et de la recherche scientifique et technique. Toutefois, cette collaboration ne jouait pas toujours d'une manière parfaite

(21) L. CARTOU, « *Perspective d'avenir des organes exécutifs (Conseil et Commission) des Communautés européennes* ». Rapport au colloque de Liège des 27 au 29 avril 1966, M. NIGHOFF, La Haye, 1967, p. 33.

(22) V. J. V. LOUIS, *art. cit.*

et cela posait des problèmes particulièrement délicats pour la mise en œuvre d'une programmation européenne, celle-ci recouvrant l'ensemble des secteurs économiques. Le Parlement européen s'émuet d'ailleurs de constater que la Commission n'envisageait nullement cette question dans sa recommandation de juillet 1963 (23). De fait, la collaboration des 3 Exécutifs, si elle s'est exercée dans certains secteurs, est restée assez fragmentaire au cours de l'élaboration du premier programme. Celui-ci, d'ailleurs, reste officiellement le projet de la seule Commission de la C.E.E., même si la Haute-Autorité et la Commission de la C.E.E.A. ont été associées à sa préparation, notamment au sein du Comité de politique à moyen terme. Ce problème était donc important. Il est heureusement résolu grâce à la fusion des Exécutifs en une Commission unique.

Cet handicap certain étant surmonté, les Exécutifs européens disposent, par contre, d'atouts considérables.

C'est, en particulier, sous leur autorité que sont placés les services administratifs qui, en fait, effectuent l'essentiel des tâches.

2. — Il n'est évidemment pas question de dresser ici un organigramme complet des services de la Commission. Le problème est plutôt de voir de quelle manière ceux-ci ont abordé les questions relatives à la croissance à moyen terme et l'organisation administrative adoptée pour faire face aux exigences de la fonction de développement.

Au sein de la C.E.E., un service assume la principale responsabilité de la politique d'expansion, la Direction « Structure et développement économiques », une des Directions de la Direction générale « Affaires économiques et financières ». Cette Direction comprend 4 divisions, « Structure économique », « Développement régional », « programme de politique économique à moyen terme » et « Economie énergétique ». Tel est le service qui s'est vu chargé de préparer les grandes orientations de la politique de développement, et notamment le premier programme européen. Toutefois, ce service n'est pas le seul qui intervienne en ce domaine. Ont également des responsabilités directes, les Directions « Main-d'œuvre et réemploi » (Direction générale des Affaires sociales), la Direction « Structures agricoles » (Direction générale de l'agriculture), la Direction « Etudes et politiques industrielles » (Direction générale des Affaires industrielles), la Direction « Harmonisation, coordination et régime financier des infrastructures » (Direction générale des Transports), la Direction « Politique scientifique et technologique » (Direction générale de la recherche), la Direction générale de la Politique régionale et l'Office statistique des Communautés européennes. Toute-

(23) V. Rapp. Dichgans points 75 et s.

fois, ces services ne sont chargés que de préparer certaines des interventions particulières de la Communauté, la responsabilité de la politique globale de développement restant le monopole de la Direction « Structure et développement économiques ».

Un système identique est en vigueur au niveau de la C.E.C.A. Les études conduisant à l'élaboration des Objectifs généraux Charbon-Acier sont menées par la Direction « Etudes et Structures » et, plus particulièrement encore, par une de ses divisions, la Division « objectifs généraux ». Collaborent à cette tâche, les Directions « Acier », « Charbon », les Directions générales « Affaires Sociales » et « Politique régionale » et l'Office statistique des Communautés européennes.

Cette structure des services administratifs dont disposent les Exécutifs indépendants pour mener leur tâche paraît donc présenter deux caractéristiques principales.

Elle est, tout d'abord, extrêmement différenciée. Il y a pour chacune des politiques de la compétence des Communautés un service qui assume la responsabilité de l'action à long terme. Il en existe au sein de la Direction de l'Agriculture, de la Direction des Transports, etc... Il en est de même pour certaines des interventions particulières communautaires qui intéressent l'ensemble des secteurs. Cette spécialisation offrait des avantages certains, mais elle ne pouvait suffire pour faire face aux exigences d'une fonction globale de développement. Il fallait encore qu'une Administration se voit confier la responsabilité de la politique de croissance dans son ensemble, c'est la Direction « Structure et développement économiques » de la C.E.E. Ce service n'a toutefois aucun pouvoir hiérarchique sur les Administrations voisines. Il a seulement la possibilité de coordonner (24) leurs travaux dans la mesure où ils concernent la politique économique à moyen terme conçue d'une manière globale. Le schéma que l'on trouve ici reproduit donc dans une large mesure celui que l'on rencontre à l'échelon national. Les liaisons demeurent extrêmement souples.

Disposant de services à la fois spécialisés et armés pour faire face à l'exigence de cohérence de la politique globale de croissance, offrant par leur composition même les garanties de technicité nécessaires, ayant enfin surmonté l'handicap que constituait leur dispersion, les Exécutifs indépendants paraissent donc désignés pour jouer le rôle prépondérant dans l'élaboration de la politique économique à moyen terme communautaire. Qu'en a-t-il été en réalité ?

(24) Cette coordination devrait d'ailleurs être nettement améliorée grâce à la fusion des Exécutifs, car les liaisons entre les services de la Haute-Autorité et ceux de la Commission étaient parfois mal établies.

B - LE RÔLE EFFECTIVEMENT JOUÉ PAR LES EXÉCUTIFS INDÉPENDANTS.

Le rôle qui revient aux Exécutifs indépendants varie considérablement d'un domaine à l'autre. Dans ceux où ils disposent de compétences importantes, les Exécutifs prennent directement en main l'élaboration des décisions essentielles et ceci, même lorsque la décision finale appartient au Conseil. Au contraire, lorsque les objectifs poursuivis dépendent surtout de l'action des Etats, on constate de la part de la Commission une nette tendance à s'effacer derrière des organismes techniques fort indépendants, même si elle exerce ensuite au sein de ceux-ci une influence prédominante.

1. — En règle générale, les Exécutifs indépendants assument la responsabilité directe de l'élaboration des interventions concernant les domaines où leur action est déterminante. De cela, on peut citer plusieurs exemples.

Le premier est celui des Objectifs généraux de la C.E.C.A. La Haute-Autorité et ses services interviennent, tout d'abord, au stade des travaux préparatoires. Certes, sont réunis à ce niveau, nous le verrons plus loin, des Groupes d'experts et des Commissions composées de représentants des forces économiques (25). Ceux-ci jouent un rôle considérable dans le regroupement des informations (programmes d'investissements, intentions d'achat, etc...) et dans la définition des orientations souhaitables ; mais c'est aux services de la Haute-Autorité qu'il appartient de centraliser l'ensemble de leurs travaux et d'élaborer une synthèse, de la même façon qu'en France, par exemple, c'est au Commissariat au Plan qu'il revient de rendre les arbitrages et d'établir un schéma cohérent du développement à moyen terme. De plus, c'est à la Haute-Autorité et à elle seule qu'il revient d'adopter la liste des moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs généraux (26), c'est-à-dire, en fait, d'arrêter les grandes lignes de la politique charbonnière ou de la politique sidérurgique de la C.E.C.A. On le voit, ici, la Haute-Autorité tient bien en main l'ensemble de la procédure.

Un autre exemple est fourni par la politique commune de formation professionnelle récemment mise en œuvre par la C.E.E. (27). Là encore, l'Exécutif indépendant et ses services ont travaillé avec l'aide d'organismes techniques ou représentatifs des intérêts professionnels et, en particulier, avec le Comité consultatif pour la formation professionnelle. Mais, ces organismes ne

(25) V. par exemple, C.E.C.A., « *Objectifs généraux Acier* », Luxembourg, 1962, n° 1 p. 28 et s.

(26) Ceux-ci étant prévus dans un document distinct des objectifs généraux. V. C.E.C.A., 5^e Rapp. Gén., p. 30 et 6^e Rapp. Gén., vol. 1, p. 24.

(27) V. C.E.E., 8^e Rapp. gén., p. 267 et 9^e Rapp. Gén., p. 260.

sont intervenus que pour donner leur avis, la préparation de la décision et la décision elle-même ont été l'œuvre de la Commission.

D'autres exemples pourraient être développés, notamment ceux des programmes de recherche de l'Euratom, mais ceux dont nous avons fait état suffisent, semble-t-il, pour apprécier quel est ici le rôle de l'Exécutif indépendant et voir en quoi il diffère de celui qui est le sien dans les domaines où il ne dispose que d'une mission de coordination.

2. — Ici, l'exemple type est évidemment celui du premier programme de politique économique à moyen terme, programme dont les objectifs ne peuvent être atteints qu'avec la collaboration des autorités nationales.

Quels sont les stades du processus d'élaboration auxquels est intervenue la Commission ?

Rappelons, tout d'abord, que, de la même façon que le Conseil, et avant lui, la Commission a déterminé quels étaient les principes qui devaient dominer l'élaboration du futur programme. Certes, la recommandation du 26 juillet 1963 traite pour l'essentiel de l'ambition que devra revêtir la politique à moyen terme européenne. Néanmoins, à plusieurs reprises, elle aborde le contenu de celle-ci, notamment à propos de la politique de développement régional (point 33). Toutefois, les orientations qu'elle fixe ici sont extrêmement vagues, elles sont de plus assez peu nombreuses. Elles ne pouvaient donc conditionner étroitement les travaux ultérieurs.

Deuxième étape du processus de décision, la phase d'étude incombait normalement à la Commission. Or, celle-ci, de son propre chef, s'est dessaisie de cette tâche au profit d'experts dont, nous le verrons, une des qualités majeures est l'indépendance.

Il en est de même pour ce qui est de la préparation du programme politique qui devait être établi à partir de ces études préliminaires. A nouveau, la Commission a abandonné une tâche qui, normalement, incombait à ses services à un organisme qui lui est extérieur, le Comité de politique à moyen terme.

Ce n'est qu'au stade final que la Commission est intervenue d'une manière directe. La décision du Conseil du 15 avril 1964 le prévoyait, d'ailleurs, dans les termes suivants : « La Commission, sur la base des travaux du Comité de politique économique à moyen terme, établit un projet de programme. Ce projet mentionne les points sur lesquels il s'écarte de l'avant-projet du Comité » (28). Des termes de cette décision, il semble bien

(28) Soulignons à nouveau que ni la Haute-Autorité, ni la Commission de la C.E.E.A. n'avaient à ratifier ce projet de programme qui pourtant les concernait. Il y avait là le germe de difficultés postérieures.

résulter que le projet de la Commission ne peut constituer un texte fondamentalement différent de l'avant-projet établi par le Comité. Et de fait, dans la Conférence de presse au cours de laquelle il a présenté le projet de programme, M. Marjolin a « souligné l'accord presque complet entre la Commission et les conclusions du Comité » (29). La Commission a seulement « jugé indispensable de mettre l'accent sur certains risques ou dangers créés par la situation actuelle et d'insister sur la nécessité d'une action coordonnée au niveau communautaire dans certains domaines ». L'avant-projet du Comité n'a donc nullement été bouleversé, il a simplement été complété, et ceci d'une manière qui ne paraît pas fondamentale. Quant au 2^e projet de programme la Commission a purement et simplement repris le texte élaboré par le Comité.

Est-ce à dire, dans ces conditions, qu'en dépit des atouts dont elle disposait, la Commission n'ait pas exercé une influence marquante sur l'élaboration du programme européen ?

Assurément non, il semble plutôt que cette influence se soit fait sentir, d'une manière indirecte, à travers les organismes techniques qui lui sont extérieurs mais où, cependant, elle joue un rôle certain.

Section III. — Les organismes techniques.

C'est à ceux-ci que revient le rôle prépondérant dans l'élaboration de la politique de croissance communautaire. Telle est tout au moins l'impression qui se dégage de l'examen du processus de formation des décisions prises en ce domaine. Toutefois, avant de rechercher en quoi transparaît cette prépondérance des techniciens, il apparaît indispensable d'identifier ceux-ci.

§ 1. — *L'aménagement institutionnel du pouvoir technique au sein des Communautés européennes.*

I. — *Description.*

On assiste sur le plan communautaire, comme sur le plan national, à une prolifération de commissions et de comités techniques, prolifération qui semble atteindre la fonction de développement plus que toute autre. Toutefois, en dépit de son apparente complexité, ce système semble répondre aux principales exigences qu'implique l'élaboration d'une politique de développement globale. Cela vient, en particulier, de ce que

(29) Bull. C.E.E., n° 8, 1966, p. 16.

l'ensemble des organismes à compétence spécialisée se voit coiffé par des institutions à compétence générale, institutions auxquelles incombe la responsabilité de mettre sur pied le schéma général de la croissance économique de la Communauté.

A - ORGANISMES A COMPÉTENCE SPÉCIALISÉE.

A chacune des actions essentielles nécessaires à la réalisation d'une croissance harmonieuse correspond, à l'échelon communautaire, un ou plusieurs collèges de techniciens spécialistes du domaine concerné.

C'est ainsi, tout d'abord, qu'au désir de mettre en œuvre une coordination des politiques nationales de recherche scientifique a correspondu la création d'un « groupe de travail pour la politique de recherche scientifique et technique ». Il est significatif de noter que l'institution de ce groupe s'est faite en relation directe avec la mise en œuvre d'une programmation communautaire. En effet, aucun organisme n'existait en ce domaine lorsque le Comité de politique à moyen terme a commencé ses travaux. Or, la politique de recherche scientifique était une des actions essentielles qu'entendait englober le futur programme. Usant de la faculté que lui ouvrait le paragraphe 6 de la décision du 15 avril 1964, de « confier l'étude de questions déterminées à des groupes de travail composés de certains de ses membres ou de suppléants ou d'experts », le Comité a alors institué cet organisme, lequel dépend donc étroitement de lui. Ce groupe comprend deux experts nommés par chaque Etat et deux membres par Exécutif (30). La Haute-Autorité et la Commission de l'Euratom y sont donc représentées. Cette situation n'étant que temporaire, depuis la fusion des Exécutifs la Commission unique a la même représentation que chaque Etat.

Ce système est intéressant dans la mesure où il permet une meilleure coordination des travaux entre les organismes chargés d'étudier une des interventions particulières menées en faveur de la croissance et les organismes à compétence générale. Il a d'ailleurs également été utilisé dans d'autres domaines.

C'est ainsi que le Comité de politique à moyen terme a créé un « Groupe de travail pour la politique des revenus », puisqu'en effet, dans ce domaine non plus, n'existait aucun organisme technique. Ce groupe, dont la composition obéit à des principes analogues à ceux que nous venons de dégager, a été chargé d'établir un rapport sur les orientations suivies par les Etats en matière de revenus.

(30) On le remarque, la Haute-Autorité et la Commission de l'Euratom, bien que n'ayant en principe aucun pouvoir de décision pour ce qui est de l'élaboration du programme européen, ont néanmoins été associées au processus de décision par le biais de ces organismes techniques.

De même, un « Groupe de travail pour les aspects sectoriels de la politique des structures » a été institué au sein du Comité. Il lui revient d'étudier les interventions publiques menées par les Etats dans le domaine des structures sectorielles et leur influence sur l'expansion de la Communauté. Dans ce domaine de l'action en faveur des grands équilibres sectoriels mis en jeu par l'expansion, cet organisme est toutefois loin d'être le seul. Il coexiste avec toute une série d'institutions mises sur pied en dehors du Comité de politique à moyen terme.

Certaines sont prévues par les traités eux-mêmes. C'est notamment le cas du Comité consultatif des transports lequel, notons-le, possède une compétence élargie à l'ensemble des problèmes intéressant ce secteur (art. 83, Traité de Rome). C'est également celui du Comité scientifique et technique prévu par le Traité créant l'Euratom.

D'autres comités d'experts ont pris place à côté de ces organismes officiels. C'est notamment le cas du Groupe des hauts fonctionnaires nationaux chargés du secteur du pétrole et du gaz naturel et du Comité des structures agricoles. C'est également, et surtout, celui des Groupes d'experts que constitue régulièrement la Haute-Autorité dans le cadre de la préparation des Objectifs généraux. C'est ainsi, par exemple, que 4 groupes d'experts ont été chargés d'effectuer une part des travaux préparatoires conduisant à l'élaboration des objectifs généraux Acier. Ces groupes d'experts, assistés de toute une série de Comités spécialisés, réunissaient des fonctionnaires des différentes Communautés, des responsables nationaux, des spécialistes indépendants mais aussi des syndicalistes et industriels (31), soit en tout environ 300 personnes dont la plupart étaient étrangères aux services de la Haute-Autorité.

Pour être complets dans ce tableau que nous essayons de dresser des différents organismes techniques spécialisés auxquels ont donné naissance les principales interventions économiques de la Communauté, il convient enfin de décrire les divers groupements d'experts auxquels est dûe la mise sur pied d'une politique de développement régional européenne.

Nous avons déjà cité les 3 groupes d'experts dont la création avait été décidée par la Commission, à la suite de la Conférence sur les économies régionales qui se tint à Bruxelles en décembre 1961. Ces groupes étaient principalement composés de responsables nationaux publics. (On y trouvait le Président de la Cassa per il Mezzogiorno, le Directeur de la Caisse des dépôts et consignations, etc...) ou privés (conseiller technique du C.E.L.I.B.,

(31) Contentons-nous pour l'instant de noter que ces Comités dits techniques ont également un caractère représentatif assez accentué. En cela, les procédures utilisées par la C.E.C.A. sont assez originales et diffèrent nettement, nous le verrons, de celles qui sont en vigueur au sein de la C.E.E.

etc...) et d'experts indépendants (professeurs d'Université, membres d'Instituts de recherche, etc...). A ces experts venus de l'extérieur sur l'invitation de la commission s'ajoutait, enfin, un certain nombre de fonctionnaires des Communautés et de la Banque européenne d'investissements.

Ces 3 groupes existent toujours, mais à leur côté est apparu un nouvel organisme dont le rôle paraît plus important, le Groupe de travail des hauts fonctionnaires responsables de la politique régionale, groupe comprenant, d'une part, 12 fonctionnaires, à raison de 2 par pays et, d'autre part, des représentants de la C.E.E., de la C.E.C.A. et de la Banque européenne d'investissements.

On le voit, aux différentes interventions particulières, correspondent un ou plusieurs organismes techniques à compétence spécialisée. L'appareil institutionnel organisant l'intervention des techniciens apparaît donc fort complet. Toutefois, cette spécialisation institutionnelle, si elle répond à certaines exigences de la fonction de développement, ne paraît pas adaptée à sa caractéristique principale, la cohérence. Il fallait encore que soient constitués au niveau européen des organismes à compétence générale, analogues aux organes centraux du plan existant à l'échelon national.

B - ORGANISMES A COMPÉTENCE GLOBALE.

La recommandation de la Commission de juillet 1963 et la décision du Conseil du 15 avril 1964 ont prévu la création de deux organismes techniques à compétence globale. Ces organismes sont bien distincts. Ce sont, d'une part, un groupe d'experts indépendants, chargé d'effectuer les projections à long terme et, d'autre part, le Comité de politique à moyen terme auquel revient d'élaborer le programme proprement dit. Notons tout de suite, d'ailleurs, qu'il n'y a nullement concurrence entre ces institutions, le Comité élaborant le programme politique sur la base des projections du Groupe d'experts.

1) *Le Groupe d'experts indépendants.*

La Commission avait défini, dans sa recommandation sur la politique à moyen terme, les principes qui devaient présider à la composition de cet organisme. Les membres du Groupe d'experts devaient être « choisis parmi les personnalités particulièrement compétentes en matière d'études prospectives. Ils seraient nommés à titre personnel et exerceraient leurs fonctions en pleine indépendance » (point 39).

De fait, le groupe qui fut chargé d'établir les projections sur

lesquelles se basa l'élaboration du premier programme comprenait 18 experts dont certains, d'ailleurs, avaient déjà eu la charge de préparer, au sein du Groupe Uri, les perspectives à long terme que publia celui-ci en 1962 (32). C'est ainsi que le premier président en exercice du Groupe d'experts, M. Kervyn de Lettenhove, et son successeur, M. de Wolff, avaient déjà fait partie du Groupe Uri.

2) *Le Comité de politique économique à moyen terme.*

Un peu différents sont en droit, sinon peut-être en fait, les principes qui dominent la composition du Comité de politique à moyen terme chargé, quant à lui, d'arrêter les orientations qui doivent guider la politique de développement européenne.

En effet, la décision du Conseil du 15 avril 1964 qui crée cet organisme prévoit qu'il comprendra 14 membres, à raison de 2 par Etats, auxquels s'ajoutent 2 membres nommés par la Commission (33). Mais, « les membres du Comité et les suppléants nommés par les Etats-membres sont choisis parmi les hauts fonctionnaires responsables dans leur pays de la politique économique générale ».

C'est ainsi, par exemple, qu'en novembre 1965, le Comité présidé par M. Langer, secrétaire d'Etat au Ministère de l'Economie de la R.F.A., comprenait le Commissaire général au Plan français (alors M. Massé) et le Secrétaire général au Ministère de l'Economie des Pays-Bas qui en assuraient la vice-présidence. On y trouvait, en outre, le Directeur du Ministère des Finances pour l'Allemagne, un haut fonctionnaire du Ministère des Affaires économiques pour la Belgique, le Directeur de la Prévision au Ministère de l'Economie et des Finances pour la France, le Vice-secrétaire général du Comité pour la Reconstruction et un haut fonctionnaire du Ministère du Budget pour l'Italie, des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Economie et du Ministère des Finances pour le Luxembourg et les Pays-Bas.

Nous nous sommes livrés à cette énumération car elle nous paraît significative. En effet, on peut constater que les centres de décision prédominants à l'échelon national sont tous représentés au sein du Comité de politique à moyen terme. Celui-ci réunit donc effectivement ceux qui ont la charge de la politique d'expansion des six pays ainsi, d'ailleurs, que de la politique de développement communautaire puisque la Commission était représentée par 2 de ses membres, parmi lesquels se trouvait

(32) V. *supra*.

(33) Les membres du Comité et leurs suppléants sont nommés pour deux ans. Leur mandat est renouvelable.

M. Marjolin (34). En cela, il semble bien que le Comité, tout en se présentant comme un organisme de techniciens, présentait donc un caractère assez différent de celui que revêt le Groupe d'experts indépendants. Cette remarque est-elle parfaitement justifiée ? C'est à cela que nous allons nous efforcer de répondre en examinant maintenant quelles sont les caractéristiques essentielles de ces organismes techniques.

II. — *Caractéristiques essentielles des organismes techniques européens.*

Comment convient-il d'apprécier ce complexe échafaudage institutionnel ? A notre avis, plusieurs caractéristiques rassemblent ces organismes apparemment si divers.

C'est tout d'abord, et bien évidemment, leur caractère technique. Nous serons brefs sur ce point. C'est ensuite leur indépendance. C'est également l'articulation assez précise qui les relie ; c'est enfin le caractère très souple de leurs méthodes de travail. Toutes ces caractéristiques témoignent de leur fort bonne adaptation aux exigences de la fonction de développement.

A - TECHNICITÉ.

Ce qui, le plus évidemment, rapproche les différents organismes que nous venons de décrire est leur caractère technique. Y sont regroupés responsables publics de l'intervention en faveur de l'expansion, experts indépendants et même, mais c'est beaucoup plus rare, responsables du secteur privé, présents à ce niveau en tant que spécialistes beaucoup plus qu'en tant que représentants des producteurs (35) (Groupes d'experts de la C.E.C.A.).

Toutefois, et nous avons déjà rencontré cette nuance, il convient de distinguer spécialistes et techniciens de l'intérêt général. Les premiers dominent au sein des institutions à compétence limitée, les seconds occupent les sièges du Groupe de travail perspectives à long terme, du Comité de politique à moyen terme et de certains organismes chargés d'étudier, par exemple, les problèmes que soulève l'expansion agricole. On retrouve dans ce deuxième groupe, le fait est frappant, tous les noms que nous avons rencontré à l'échelon national, tous ceux que nous avons rangés parmi la catégorie restreinte des planificateurs. Or, ces planificateurs, nous l'avons vu, une autre de leurs caractéris-

(34) Ajoutons qu'un représentant de la Haute-Autorité et un représentant de la Commission de l'Euratom participent en outre aux réunions du Comité.

(35) Tout au moins est-ce le principe.

tiques essentielles était l'indépendance. Telle paraît être également le second trait fondamental du pouvoir technique européen.

B - L'INDÉPENDANCE.

Cette caractéristique paraît indiscutable pour certains des organismes étudiés. C'est en particulier le cas du Groupe d'experts chargé d'effectuer les projections globales sur lesquelles se fondera le programme européen. Sans doute, certains de ses membres ont-ils occupé et occupent-ils encore des fonctions de responsabilité au sein des Administrations nationales. Mais, ils sont désignés ici en tant qu'experts, et uniquement en cette qualité.

Il est frappant de constater que c'est à un collège indépendant qui constitue, à l'instar du Comité des experts en fonction en R.F.A., une sorte de magistrature économique, qu'a été confié le soin de prévoir l'évolution de l'économie. De fait, cette prévision englobant l'ensemble de l'économie, et donc, entre autres les branches où l'activité privée est prédominante, avait soulevé, nous l'avons vu, un certain nombre de réticences de la part des autorités allemandes et d'une partie du patronat. Était envisagée avec appréhension une prise en main par la Communauté de ce qui était considéré par les producteurs privés comme de leur seul ressort. Or, là comme en Allemagne ou aux Pays-Bas, la solution a encore été de faire appel à un organisme qui soit indépendant aussi bien des Etats que de la Communauté (36).

Toutefois, si l'indépendance du Groupe d'experts est incontestable, si également elle caractérise bien la composition de certains comités spécialisés, par contre, elle ne semble pas, à première vue, se retrouver ni dans le statut d'organismes à compétence limitée tels que le Groupe de hauts fonctionnaires responsables de la politique régionale ni dans celui du Comité de politique à moyen terme lui-même. En effet, les membres de ces organismes sont des responsables nationaux dépendant donc de leur Gouvernement qui, d'ailleurs, se voit attribuer le droit de les désigner. Ainsi, il ne semble pas que le Comité de politique à moyen terme soit statutairement indépendant des Gouvernements nationaux.

En fait, si l'on regarde attentivement le Comité, qu'y voit-on ? On y rencontre uniquement des hauts fonctionnaires et parmi ceux-ci, le Commissaire général au plan français et son adjoint,

(36) Notons à ce propos que parmi les représentants des forces économiques nombreux sont ceux qui auraient préféré que ce fut à ce Groupe d'experts que fut confiée la responsabilité entière de la planification européenne. Ceci paraît assez significatif des avantages que représente ce statut d'indépendance.

le Secrétaire général du Bureau de Programmation belge et son adjoint, le Directeur du Centraal Plan Bureau néerlandais et un fonctionnaire du Bureau du Plan italien (37). Autrement dit, les planificateurs nationaux occupent en majorité les sièges du Comité. Or, nous avons souligné quelle était la position qu'occupaient ceux-ci dans le schéma institutionnel de la fonction de développement national, la situation très indépendante qui était la leur. Il y a là évidemment un facteur d'indépendance qui ne peut être sous-estimé, en fait, tout au moins, sinon en droit.

Retrouve-t-on la même indépendance du Comité à l'égard de la Commission ? En apparence non, puisque deux membres de la Commission participent directement aux travaux du Comité, suppléés par deux Directeurs généraux. D'autre part, la coordination des travaux préparatoires effectués pour le compte du Comité, de même que les tâches de secrétariat sont assurées par la Direction générale « Affaires économiques et financières ». C'est également à celle-ci qu'il revient d'effectuer les liaisons avec tous les services concernés qu'ils appartiennent à la C.E.E., à la C.E.C.A. ou à l'Euratom.

Par sa présence effective, par l'organisation des travaux qu'il est chargé d'assumer, l'Exécutif indépendant a donc au sein du Comité une influence considérable. Néanmoins, il n'y dispose que de deux sièges sur 14. Il serait donc exagéré de prétendre qu'il peut y faire librement prévaloir ses vues.

Ce Comité se présente donc comme un lieu de rencontre situé à la lisière de la Communauté et des Etats, lieu où les techniciens nationaux (les politiques sont ici totalement absents) viennent confronter leurs vues avec les Exécutifs européens auxquels revient, cela n'est pas contestable, le rôle de meneurs de jeu de la confrontation. Tous ces éléments confèrent au Comité et aux organismes qui par leur structure lui sont très proches une autonomie indéniable.

III. — *Méthodes de travail.*

Le problème essentiel s'est posé à propos du Comité de politique à moyen terme puisque c'est à celui-ci que revenait d'arrêter l'avant-projet de programme. Selon quelles modalités ceci s'effectuerait-il ? Y aurait-il vote ? Dans ce cas, à quelle majorité serait-il acquis ?

La première esquisse de règlement intérieur du Comité prévoyait que l'avant-projet de programme serait adopté à la ma-
jorité.

(37) Certains siègent uniquement à titre de suppléants mais à ceux-ci revient une grande part du travail, les réunions de suppléants préparant les séances plénières du Comité, lesquelles sont assez peu nombreuses.

rité de 10 voix sur 14. Si cette majorité ne pouvait être recueillie, le Comité devait se contenter d'élaborer un rapport rendant compte des différentes opinions exprimées en son sein.

Ce projet fut mal accueilli par le Comité des représentants permanents des Etats. En particulier, les représentants de la France estimaient qu'il ne devait pas y avoir de vote mais que le programme devait seulement faire l'objet d'une discussion au sein du Comité ; ou bien, s'il était recouru à un vote, il fallait exiger l'unanimité, faute de quoi le Comité devrait se borner à rédiger un rapport faisant part des différentes opinions exprimées en son sein.

Finalement, le règlement définitif du Comité, règlement qui est entré en vigueur début 1966, ne prévoit aucun vote, mais simplement l'élaboration d'un rapport dans lequel seraient également exprimés les points de vue minoritaires.

La formule retenue, on le voit, est très souple ; elle est de nature à favoriser un compromis et, par là-même, à permettre que se réalise l'unanimité autour de l'avant-projet. Or, cette solution s'imposait. En effet, un texte adopté à la majorité n'aurait rien signifié en ce domaine puisque la réalisation des objectifs du programme était subordonnée à la bonne volonté des Etats. D'ailleurs, la décision du Conseil du 15 avril 1964 prévoyait, rappelons-le, que le programme devait être ratifié par les six Etats.

C'est donc là encore la solution la mieux adaptée au contexte de la fonction de développement communautaire qui a été adoptée et sur ce point, comme sur les précédents, les organismes techniques institués au niveau européen paraissent fort bien armés pour faire face aux exigences de celle-ci.

IV. — *Articulation des différents organismes techniques.*

Dernière caractéristique de l'organisation du pouvoir technique à l'échelon européen, il existe derrière l'apparente complexité de celle-ci, l'unité profonde sans laquelle serait impossible l'élaboration d'un schéma global de croissance articulant d'une manière cohérente l'ensemble des interventions menées en faveur de la croissance.

En effet, un seul organisme, le Comité de politique à moyen terme, coordonne les travaux qu'élaborent dans leurs domaines respectifs les différents Comités et Commissions spécialisées.

Cela est évident pour ce qui est des divers Groupes de travail qui ont été institués à son initiative puisque ceux-ci fonctionnent au sein du Comité et avec la participation de certains de ses membres. Mais, ainsi que la Commission l'avait préconisé, ces groupes n'ont été institués que dans les secteurs où aucun orga-

nisme n'existait préalablement. Dans les autres domaines, les institutions déjà créées ont été utilisées, même si leurs compétences excédaient les problèmes soulevés par la croissance. C'est ainsi qu'il a été demandé au Comité de politique budgétaire et au Groupe des hauts fonctionnaires responsables de la politique régionale dans les Etats-membres d'effectuer un certain nombre de travaux préparatoires, travaux qui d'ailleurs étaient suivis par les Services de la Direction « Structure et développement économiques » à laquelle incombait d'effectuer les liaisons. Mais, ces études spécialisées effectuées, elles ont été centralisées par le Comité et c'est à celui-ci seul qu'il a appartenu d'effectuer la synthèse qui a constitué l'avant-projet de programme.

Toutes ces caractéristiques qui, d'ailleurs, sont celles que déjà nous avons pu discerner à l'échelon national, prédisposent donc ces organismes techniques européens à jouer un rôle considérable dans l'élaboration du schéma global de développement.

§ 2. — *Rôle des organismes techniques dans l'élaboration de la politique économique à moyen terme.*

S'il est possible d'apporter des conclusions bien tranchées pour ce qui est de l'élaboration du programme global, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'élaboration des interventions particulières de la Communauté dans le domaine de la croissance. Il va donc nous falloir distinguer ces deux hypothèses.

I. — *Le rôle des techniciens dans l'élaboration des interventions isolées.*

Il est impossible ici d'aboutir à une conclusion uniforme. Les organismes techniques ont, selon les cas, une fonction de consultation, au sens strict du terme, une fonction d'étude ou une fonction de préparation.

A - LA FONCTION DE CONSULTATION.

Dans certaines hypothèses, les Comités d'experts ne jouent qu'un rôle purement consultatif. Autrement dit, ils sont appelés à donner leur avis sur un projet déjà élaboré ; et l'organe auquel appartient le pouvoir de décision, que ce soit le Conseil ou l'Exécutif indépendant, sera totalement libre, en droit comme en fait, de tenir compte ou non de l'avis fourni.

Dans cette première hypothèse, l'influence des techniciens,

sans être évidemment dénuée de toute portée, reste néanmoins assez réduite.

Il n'y a, à vrai dire, si l'on excepte peut-être le cas de la politique de formation professionnelle, que peu d'interventions des Communautés qui aient été conduites selon ce procédé. Cela est significatif du rôle qui revient aux techniciens dans la fonction de développement communautaire.

B - LA FONCTION D'ÉTUDE.

De cette deuxième fonction qui revient aux techniciens, la politique régionale européenne fournit, sans aucun doute, le meilleur exemple.

En effet, la première communication sur la politique régionale de la Communauté est, nous l'avons vu, pour une large part le fruit de l'effort de recherche des 3 groupes d'experts créés en 1962 pour approfondir les problèmes que soulève le développement régional dans l'Europe des Six. La tâche des organismes techniques était cette fois différente. C'est à ceux-ci que revenait l'élaboration de la doctrine de la Communauté en ce domaine. Certes, il a fallu que la Commission fasse sienne cette doctrine pour qu'elle devienne « officielle » mais, comme elle ne pouvait en principe que s'appuyer sur les travaux des groupes d'experts, ceux-ci ont donc joué un rôle essentiel si ce n'est prépondérant.

C - LA FONCTION DE PRÉPARATION DES DÉCISIONS.

Ici, les techniciens sont associés directement à la décision. Leur rôle n'est plus seulement de définir les concepts qui domineront une action ultérieure, il est également de préparer cette action.

Un exemple type de ce genre d'intervention des organismes techniques est fourni par la préparation des Objectifs généraux de la C.E.C.A. En effet, la première phase des travaux préparatoires, à savoir l'établissement de prévisions sur l'évolution de la production et des débouchés, est confiée aux Groupes d'experts que nous avons étudiés. Et, c'est sur la base de leurs conclusions que sera élaborée la synthèse finale. Ils ont donc sur le contenu de la décision une influence sensible. Néanmoins, la mise au point définitive de celle-ci ne leur appartient pas et c'est en cela que leur rôle diffère de celui qui incombe au Comité de politique à moyen terme pour ce qui est de l'élaboration du programme global.

II. — *Le rôle des techniciens dans l'élaboration du schéma global de développement.*

Officiellement, les organismes techniques à compétence globale se voyaient déjà attribuer, notamment par la décision du Conseil du 15 avril 1964, un rôle considérable dans l'élaboration de la politique économique à moyen terme de la Communauté. En fait, il semble que leur influence ait été encore beaucoup plus importante que ce que laissaient prévoir les textes.

A - LE RÔLE DÉVOLU OFFICIELLEMENT AUX ORGANISMES TECHNIQUES.

La décision du Conseil du 15 avril 1964 donnait mission au Comité de politique à moyen terme de « préparer, en se fondant sur toutes les informations disponibles et, notamment, sur les études prospectives d'un groupe d'experts fonctionnant auprès de la Commission, un avant-projet de programme de politique économique à moyen terme » (38).

Ce qui était confié au Comité c'était donc, première remarque, uniquement une tâche de préparation. Le soin de prendre la décision finale était confié à la Commission qui, déjà, pouvait remanier le programme, puis au Conseil auquel était offerte la même possibilité.

Deuxième remarque, ce travail de préparation se voyait lui-même étroitement limité puisqu'au départ on distinguait l'élaboration des prévisions, confiée aux experts indépendants, et la préparation proprement dite du programme. Or, comme celle-ci devait se faire essentiellement à partir des prévisions du groupe d'experts, c'était là, tout au moins pouvait-on l'imaginer, une limitation imposée au Comité. A cette division, des tâches aurait correspondu une volonté d'affaiblir le rôle des planificateurs, ceux-ci étant en partie liés par les travaux préliminaires d'experts dont on avait grand soin de souligner l'indépendance.

En fait, cette hypothèse résistait mal déjà à un simple examen des textes. En effet, la recommandation de la Commission du 26 juillet 1963 prévoyait, en définissant la mission du Groupe d'experts, que « plusieurs variantes seraient étudiées, fondées

(38) Il convient de noter que l'élaboration du programme n'est pas la seule tâche du Comité. Celui-ci se voit également confier la mission de surveiller les politiques nationales, d'examiner leur compatibilité avec les objectifs communautaires et, éventuellement, d'émettre des avis « en vue d'éclairer les institutions compétentes de la Communauté et des Etats-membres dans la poursuite de la politique économique envisagée ». Ceci, nous l'avons déjà souligné, est l'indice d'une suprématie de principe du programme communautaire sur les programmes nationaux. D'autre part, il semble que, désormais, les programmes nationaux (comme les interventions particulières de la Communauté) ne peuvent plus être arrêtés sans que soit au moins consulté le Comité.

sur diverses hypothèses de politique économique ». De cette manière, le Comité avait donc une possibilité de choix et le rôle des experts ne consistait plus à lui imposer une vue donnée de l'avenir économique mais, simplement, à éclairer son travail. Surtout, cette hypothèse ne résiste pas à l'examen du rôle effectivement joué par le Comité.

B - LE RÔLE EFFECTIVEMENT JOUÉ PAR LES ORGANISMES TECHNIQUES.

Une première remarque doit tout d'abord être effectuée. Dans la pratique, aucun problème n'est né de la division des tâches entre le Groupe d'experts et le Comité. Ces 2 organismes ont travaillé en parfaite communauté de vues et cela se comprend. Membres du Comité et experts du Groupe « perspectives » font partie, en fait, d'un même cercle, celui des planificateurs chargés de l'avenir économique des six pays. Habités à se rencontrer au sein des instances européennes, ayant des conceptions fort voisines de la politique économique, ils ont donc travaillé en étroite collaboration et, pour eux, la division des tâches n'a été l'occasion d'aucun affaiblissement d'influence.

La deuxième remarque est plus importante encore. L'avant-projet de programme élaboré par le Comité est devenu le programme définitif. Nous l'avons vu, les modifications apportées ont été des plus réduites. Les organes de décision ont simplement ratifié les propositions du Comité, y compris la Commission, laquelle avait cependant les moyens techniques de les modifier. Autrement dit, le premier programme européen a été arrêté, en fait sinon en droit, par le Comité de politique à moyen terme. Que peut-on en déduire ?

*
**

Une première conclusion paraît s'imposer. Alors que les organismes techniques ne jouaient qu'un rôle malgré tout limité dans la préparation des interventions particulières que mène la Communauté en faveur de la croissance, ceux-ci assument en fait l'élaboration du schéma global de développement. Ce qui se passe à l'échelon européen semble donc confirmer les tendances enregistrées dans les Etats. La planification apparaît toujours comme un puissant facteur de transfert du pouvoir au profit de techniciens placés en marge des structures politiques classiques.

Cette conclusion doit toutefois être nuancée car, en fait, l'Exécutif indépendant, ici la Commission, a joué un rôle considérable sinon prédominant dans l'élaboration du programme de politique à moyen terme, mais elle l'a joué essentiellement grâce

à l'influence qu'elle exerçait au sein du Comité. Cette influence, elle la devait évidemment à la présence de 2 de ses membres, lesquels étaient en excellente posture pour orchestrer la coordination des points de vue nationaux. Elle la devait également au fait que les travaux préparatoires ou leur coordination ont été assurés avec le concours déterminant de ses services, le Comité ne tenant finalement qu'un petit nombre de réunions plénières.

Ainsi, c'est au terme d'un dialogue entre la Commission et ses services, d'une part, et les planificateurs nationaux, d'autre part, dialogue qui se déroulait dans le cadre d'un organisme situé à mi-chemin de la Communauté et des Etats-membres, qu'a été arrêté le premier programme européen.

Il est significatif que le Conseil des Ministres et le Parlement soient plus ou moins complètement absents de ce dialogue. Il est significatif également que les Etats aient fait entendre leur point de vue par la voix de leurs techniciens du plan et non par celle des Ministres réunis au sein du Conseil.

De là à conclure qu'on assiste au niveau européen à une accentuation de la technocratisation de la fonction de développement, il n'y a qu'un pas. Ce pas, toutefois, nous ne pouvons le franchir dès maintenant. Il convient, au préalable, de savoir quelle est l'influence qu'exercent sur la politique de développement communautaire et les Etats agissant en tant que tels et les représentants des producteurs privés.

CHAPITRE II

LE ROLE DES AUTORITES NATIONALES.

Les interventions isolées que mènent les Communautés dans certains domaines particuliers intéressent déjà, au premier chef, les Etats dans la mesure où elles viennent compléter ou accentuer les actions qu'eux-mêmes ont entreprises, quand elles ne s'y substituent pas. Néanmoins, le problème ne présentait une certaine acuité qu'à partir du moment où, en vertu de leur fonction de coordination des politiques économiques nationales, les autorités communautaires entendaient arrêter des objectifs destinés à orienter les interventions nationales en faveur de la croissance. En effet, ce qui est en jeu ici, c'est un transfert indirect des compétences. Et cela est particulièrement flagrant pour ce qui est du premier programme de politique à moyen terme puisque le but poursuivi par celui-ci est l'harmonisation de la totalité des politiques à moyen terme des six pays et non seulement de certaines de leurs interventions particulières.

Les autorités nationales étant directement concernées, la réussite de la politique à moyen terme communautaire dépendant pour l'essentiel de leur action, il était donc normal que les Etats puissent en influencer l'élaboration.

Certes, ils l'influencent, tout d'abord, par le fait que la politique de développement communautaire est souvent construite à partir des programmes arrêtés à l'échelon national. La coordination se borne parfois à une simple communication aux instances communautaires des décisions déjà arrêtées par les Etats. Le contenu des politiques nationales détermine ainsi directement celui de la politique européenne. Toutefois, le processus tend de plus en plus à être inversé : les objectifs arrêtés en fonction de l'intérêt communautaire s'imposeront sans cesse davantage aux autorités nationales, lesquelles devront simplement en assurer la réalisation. Nous avons vu ainsi qu'il

était à prévoir que, par la suite, les plans nationaux d'expansion soient fortement conditionnés par le programme communautaire. Il est donc indispensable que les Etats interviennent directement dans le processus de décision communautaire, tout au moins lorsque les mesures arrêtées à ce niveau limitent les compétences qu'ils n'ont pas abandonnées à la Communauté.

A cet égard, on doit rappeler, tout d'abord, qu'ils y ont participé par le biais du Conseil des Ministres. Celui-ci se présente, en effet, à la fois comme un organisme communautaire stricto sensu et comme le porte-parole des intérêts nationaux. Donc, les Etats avaient déjà là un moyen de faire entendre leur point de vue.

Toutefois, deux remarques s'imposent ici. Tout d'abord, ne sont représentés au sein du Conseil que les Gouvernements des six pays et non les autres organes étatiques. Par ailleurs, et surtout, il convient de ne pas oublier que le Conseil ne peut statuer que sur les questions que les traités ont placées dans le domaine de compétence des Communautés. Il pouvait se prononcer sur la partie du programme qui intéressait celles-ci. Par contre, il ne lui était pas possible, tout au moins en principe, de fixer des objectifs aux autorités nationales pour ce qui est des interventions restées de leur compétence.

Un deuxième moyen était donné aux Etats de participer à l'élaboration de la politique de développement communautaire, la présence de hauts fonctionnaires nationaux au sein des organismes techniques qui se sont multipliés au niveau européen et, notamment, au sein du Comité de politique à moyen terme. Ces techniciens sont subordonnés, hiérarchiquement parlant, à leurs gouvernements respectifs. Ceux-ci peuvent leur donner des instructions sur la conduite à suivre. C'est ainsi, par exemple, que durant la crise qui s'ouvrit en juillet 1965, les membres du Comité de politique à moyen terme nommés par la France cessèrent d'assister aux travaux de cet organisme sur instruction de leur Gouvernement (1).

Toutefois, il n'en reste pas moins, et nous pensons l'avoir démontré, que ces organismes techniques jouissent d'une indépendance assez marquée vis-à-vis des Gouvernements des six pays et ceci tant en raison de leur composition que de l'influence qu'y exerce la Commission.

Dès lors, se pose un problème : les autorités politiques, titu-

(1) Les travaux se poursuivirent néanmoins de la manière suivante. Le Comité tenait ses réunions habituelles, émettait un certain nombre d'hypothèses, proposait certaines conclusions. Puis, un émissaire du Comité se rendait à Paris et s'entretenait avec les représentants français de ces conclusions. La méthode manquait de simplicité, elle n'en permit pas moins aux techniciens du Comité de poursuivre leur travail et il ne paraît pas exagéré d'affirmer que les remous politiques déclanchés alors n'ont guère trouvé d'écho au sein du Comité.

laïres, constitutionnellement, de la fonction de développement nationale, sont-elles associées en tant que telles à l'élaboration du programme de politique à moyen terme ?

La question paraît simple, elle se complique toutefois du fait qu'au sein de chaque pays, l'Etat n'est pas le seul responsable de la fonction de développement. Les collectivités décentralisées, et, notamment, les Länder et les Régions italiennes, possèdent également des compétences propres en ce domaine. Elles sont donc concernées par le programme de politique à moyen terme. En conséquence, elles devraient être associées à sa préparation. En a-t-il été ainsi ?

Section I. — L'intervention des Etats dans l'élaboration de la politique de développement communautaire.

Dès l'origine de l'expérience de programmation européenne, il fut entendu que la coordination des politiques économiques à moyen terme que celle-ci entendait instaurer exigeait que les objectifs du programme fussent expressément ratifiés par les Etats en tant que tels.

Ainsi, le point 47 de la recommandation de la Commission du 26 juillet 1963 déclarait expressément que le programme devait recevoir « l'approbation des Etats-membres, de sorte qu'il engage ces derniers suivant leurs compétences respectives à prendre les mesures et à suivre les politiques de nature à assurer sa réalisation ». Cette proposition fut d'ailleurs ratifiée par le Conseil dans sa décision du 15 avril 1964, décision qui soulignait la nécessité d'une approbation expresse des « Gouvernements des Etats-membres ».

On peut le souligner dès maintenant, ce qui était envisagé par le Conseil était uniquement l'intervention des Gouvernements, Gouvernement étant pris ici au sens strict d'Exécutif.

Et de fait, les Gouvernements des six Etats se sont vus transmettre le projet de programme retenu par la Commission. Celui-ci a fait l'objet de leur examen et d'une approbation explicite, examen et approbation qui, d'ailleurs, ont surtout été le fait des représentants permanents des gouvernements auprès de la Communauté. Autrement dit, le programme européen a été approuvé par les Etats selon une procédure voisine de celle qui est utilisée pour la conclusion d'accords en forme simplifiée.

La conséquence de ceci apparaît immédiatement : les Parlements nationaux ne sont nullement associés à la détermination des orientations communautaires de la politique de développement. Or, le programme européen préconise de nombreuses orientations qui concernent les Assemblées parlementaires des six pays au même titre que les Exécutifs. Il en est ainsi, notam-

ment, pour ce qui est de l'orientation de la politique fiscale ou de l'établissement de budgets pluriannuels (p. 1561). Les objectifs qu'arrête ici le programme de politique économique à moyen terme ne peuvent être atteints que si les Parlements nationaux adoptent un certain nombre de mesures allant dans le sens préconisé.

Par ailleurs, s'il est bien certain que le premier programme ne modifie pas fondamentalement les orientations qu'avaient déterminées les plans nationaux, il entraîne néanmoins un certain nombre de changements de directions et, surtout, ceci risque d'être accentué dans l'avenir. Or, les objectifs de la croissance sont arrêtés sur le plan national avec le consentement des Chambres. Nous avons vu, en effet, que désormais celles-ci interviennent d'une manière généralisée pour approuver les plans d'expansion, même si cette intervention ne revêt qu'une faible portée.

Dès lors, des objectifs arrêtés sur le plan national avec l'accord des Chambres risquent fort d'être modifiés sur le plan européen sans que celles-ci puissent intervenir. Cette situation est-elle normale ?

Pour certains auteurs, et notamment pour M. E. Everling, la question ne fait aucun doute. L'intervention du législateur national serait requise, tout au moins pour les parties du programme qui concernent directement les matières législatives, mais seulement si celui-ci avait valeur obligatoire, s'il constituait une décision au sens fort du terme. Les Assemblées devraient alors, non seulement ratifier le programme, mais encore, en autoriser toutes les modifications. Or, en fait, le premier plan européen n'a nullement force obligatoire, il constitue simplement une déclaration d'intention ; dès lors, « les Gouvernements des Etats-membres peuvent marquer leur accord sur le programme même sans le concours du législateur car ils disposeront toujours d'une marge de sécurité suffisante pour le cas où leur Parlement prendrait des décisions s'écartant de la déclaration d'intention » (2).

En fait, est-ce bien ainsi que se pose le problème ? Certes, il n'est pas sans importance que le programme ne constituât qu'une déclaration d'intention. Juridiquement, la décision-plan qu'à l'échelon national le Gouvernement a arrêté en accord avec les Assemblées n'est pas modifiée par le programme de politique à moyen terme élaboré au niveau de la Communauté. Mais, en fait, les programmes nationaux constituent avant tout, nous l'avons souligné lorsque nous en avons étudié la nature, des engagements de portée politique. Le Gouvernement s'engage vis-à-vis du Parlement et des producteurs privés, à tout mettre en œuvre pour que soient atteints les objectifs du Plan. De même,

(2) U. EVERLING, *art. cit.*, p. 596.

le Parlement s'engage à adopter les mesures législatives nécessaires et à accorder les crédits indispensables. Or, que signifie cet engagement pris par le Gouvernement sur le plan national si, au niveau communautaire, il en souscrit un autre ayant une autre orientation ?

Certes, cette contradiction n'apparaîtra pas tout de suite. Les programmes nationaux étant, en fait, l'œuvre des Gouvernements, il serait étonnant que ceux-ci se contredisent immédiatement en ratifiant le choix d'orientations communautaires qui divergeraient profondément des objectifs nationaux. Mais, cette contradiction risque de se produire par la suite, puisqu'il n'y a pas de synchronisme entre les programmes nationaux et le plan européen. Celui-ci doit, en effet, être révisé tous les ans : il est donc prévisible qu'au bout d'un certain temps les Gouvernements accepteront des objectifs communautaires qui différeront sensiblement de ceux qu'avaient ratifiés les Parlements nationaux et cette révision se fera sans le concours de ceux-ci.

Sans doute peut-on faire remarquer que l'Assemblée européenne, émanation des Parlements nationaux, intervient dans le processus d'élaboration du schéma de développement communautaire ; mais cette intervention reste cantonnée dans des limites assez étroites, en droit comme en fait. Ce n'est donc pas par cet intermédiaire que les législateurs pourront peser efficacement sur l'élaboration de la politique de croissance.

Une conclusion s'impose, dès lors. L'intégration européenne semble conduire directement à une accentuation du dessaisissement des Assemblées parlementaires dans le domaine de la politique de développement puisqu'en fait, elle enlève à celles-ci ce qu'elles avaient eu de grandes difficultés à acquérir : le droit de ratifier le programme global d'expansion (3). Sur ce point, on constate donc, dans le cadre de la fonction de développement communautaire, une nette accentuation d'une tendance enregistrée sur le plan national. En est-il de même pour ce qui est du rôle accordé aux collectivités décentralisées dans l'élaboration de la politique d'expansion ?

(3) Notons toutefois que le Parlement, ne s'étant pas engagé dans le sens préconisé par le programme communautaire, peut réagir au moment où le Gouvernement lui demandera, par exemple, d'adopter telle ou telle réforme fiscale. Néanmoins, sa liberté sera réduite, à peu près de la même façon qu'une Assemblée au moment de ratifier un traité international ne jouit pas d'une liberté d'appréciation totale puisqu'elle doit tenir compte non seulement de la pression du Gouvernement mais aussi de celle de l'opinion internationale.

Section II. — L'intervention des collectivités décentralisées dans l'élaboration de la politique de développement communautaire.

Le problème qui se pose ici n'intéresse, à priori, que les Etats à structure très décentralisée, à savoir la R.F.A. et, à un moindre degré, l'Italie.

1. — Dans les pays à structure unitaire, en effet, seul l'Etat est responsable de la politique d'expansion ; et les collectivités décentralisées, départements, provinces, régions, ne se voient, en principe, accorder aucun rôle dans l'élaboration de la politique de développement communautaire. Certes, des contacts personnels sont pris entre les services de la Communauté et les responsables régionaux. Ceux-ci peuvent, par ailleurs, faire partie des organismes techniques institués auprès de la Communauté. C'est ainsi qu'on rencontre au sein des 3 groupes d'experts chargés d'étudier les problèmes d'économie régionale des membres des Comités d'expansion et des CODER. Par cet intermédiaire, les milieux régionaux exercent donc une certaine influence mais, juridiquement, ils n'ont aucun rôle et, même, ils n'ont aucun contact officiel avec les autorités communautaires. C'est ainsi que la Division « Développement régional » de la C.E.E., lorsqu'elle a besoin de renseignements auprès des organismes régionaux français, doit passer par l'intermédiaire de la D.A.T.A.R.

2. — Pour ce qui est de l'Italie et, surtout, de la R.F.A., le problème était fort différent. En effet, les Régions italiennes comme les Länder, détiennent des compétences propres que concerne le premier programme de politique à moyen terme. C'est ainsi, par exemple, que celui-ci énonce un certain nombre de recommandations intéressant les finances locales et, surtout, la politique de développement régional.

Alors, on voit le problème qui se posait. Ou bien on admet que les objectifs communautaires s'imposent à tous et, dès lors, la planification européenne conduit à un transfert de compétences au profit des autorités nationales puisque seuls les Gouvernements ont eu à ratifier le plan européen. Ou bien cette solution est repoussée et, à ce moment, rien ne peut garantir que les orientations proposées seront bien suivies puisque certaines des autorités responsables, les collectivités régionales, ne sont pas parties au contrat de développement.

Or, cette solution semble bien être, à priori, celle qui doit être retenue puisque le programme européen ne constitue qu'un engagement des autorités nationales. Ainsi, il semble que le Gouvernement fédéral, s'il voulait, en vue d'atteindre les objectifs communautaires, intervenir dans le domaine de compétence

exclusive des Länder, serait sanctionné par la juridiction gardienne de la Constitution.

Dans ces conditions, on ne peut manquer d'être surpris de constater que, tout au long du processus d'élaboration du programme européen, les Régions et les Länder ont été totalement absents. Certes, le Gouvernement fédéral a fait valoir cette difficulté. A plusieurs reprises, il a fait remarquer qu'il ne pouvait s'engager dans tel ou tel domaine, celui-ci ressortissant en tout ou en partie de la compétence des Länder. Mais cela n'a nullement entraîné une participation officielle de ceux-ci à l'élaboration de la politique à moyen terme européenne.

A ceci existe une principale explication : les Gouvernements se sont, dans l'ensemble, montrés très réservés quant à la nécessité d'associer les régions à l'élaboration de la politique économique communautaire. En effet, beaucoup ont craint les effets d'une intervention directe des collectivités décentralisées auprès des autorités européennes. Et de fait, pour ne citer que cet exemple, les Länder ont parfois utilisé les conseils ou les encouragements de la Communauté pour combattre certaines initiatives du Gouvernement fédéral. Il existe donc ici un risque certain pour les Etats. Ceux-ci peuvent se voir, en quelque, sorte « court-circuités » à l'échelon communautaire si est admis le principe d'une association des Régions à la fonction de développement européenne. Mais, dans l'hypothèse inverse, et pour le moment, c'est dans ce sens que semble s'orienter l'élaboration de la politique de croissance européenne, c'est vers une accentuation de la centralisation à l'échelon national que risque de conduire l'instauration d'une programmation européenne. Cette tendance irait à l'encontre aussi bien du développement du régionalisme économique, que l'on constate actuellement dans les pays à structure unitaire, que de la décentralisation constitutionnellement reconnue de la R.F.A. et de l'Italie.

Il est à notre avis encore trop tôt pour affirmer que cette tendance s'accroîtra. En effet, le programme européen, en raison de sa souplesse, ne constitue encore qu'une menace réduite pour l'autonomie des collectivités décentralisées. Mais, il n'en serait plus de même si l'ambition de la programmation européenne s'affirmait sans que les intérêts régionaux soient associés à l'élaboration des Objectifs communautaires.

CHAPITRE III

LE ROLE DES PRODUCTEURS PRIVÉS.

La dernière question que soulève l'élaboration de la politique de développement communautaire concerne l'association des producteurs privés ou, plus exactement, de leurs représentants, au processus de détermination des objectifs européens de croissance.

La réponse à cette question est fonction de deux données.

Elle dépend, tout d'abord, de la place qui est accordée aux mandataires des forces économiques dans la Communauté. Les groupes d'intérêts voient-ils leur représentation officiellement reconnue et aménagée selon des procédures bien établies ? De plus, dans cette hypothèse, cet aménagement institutionnel de la participation des forces économiques répond-il aux exigences de la fonction de développement ?

L'influence des représentants des groupes sur l'élaboration de la politique de croissance communautaire va, par ailleurs, être fonction de l'ambition de celle-ci. Lorsque les interventions de la Communauté concernent au premier chef les producteurs privés et n'ont guère de chance de réussite sans la collaboration active de ceux-ci, il est à penser que les forces économiques se verront associées très étroitement au processus de décision. L'exemple type de ce genre d'intervention nous paraît être la fixation par la C.E.C.A. des Objectifs généraux Charbon Acier. Par contre, nous l'avons vu, le programme global ne concerne pas directement les producteurs privés. Tout au moins officiellement, il ne touche que les activités des autorités publiques. Il serait logique, dans cette hypothèse, que les agents économiques privés n'aient qu'une part réduite dans l'élaboration de la décision. Qu'en est-il exactement ?

C'est à l'ensemble de ces questions que nous allons nous efforcer de répondre en examinant successivement l'aménage-

ment de la consultation des forces économiques et l'influence qu'a celle-ci sur l'élaboration de la politique de développement communautaire.

Section I. — L'aménagement de la consultation des forces économiques.

Tout d'abord, et à l'instar de certaines Constitutions, les Traités européens consacrent le principe d'une participation des producteurs privés à la formation des décisions communautaires. C'est ainsi que le Traité de Paris, dans son article 18, préconisait l'institution d'un Comité consultatif comprenant des « producteurs, des travailleurs et des utilisateurs et négociants ». Ce Comité demeure, mais sa compétence reste limitée aux secteurs du charbon et de l'acier. Au contraire, c'est une véritable chambre économique à compétence générale qu'instituent les articles 193 à 198 du Traité de Rome. De fait, le Comité économique et social composé de « représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale » peut être consulté sur toutes les questions qu'abordent les Traités de Rome.

A côté de ces organismes consultatifs à compétence générale sont apparus d'autres comités plus spécialisés.

Entrent dans cette catégorie, tout d'abord, les nombreuses commissions réunies, dans le cadre de la C.E.C.A., pour l'élaboration des Objectifs généraux. C'est ainsi, par exemple, que pour l'élaboration des Objectifs généraux Acier 1962, quatre Commissions ont été chargées de préparer le travail des experts réunis dans les groupes de travail déjà étudiés. Or, parmi ces quatre organismes, trois, la Commission des producteurs, la Commission des Syndicats et la Commission des Utilisateurs, représentaient les agents économiques privés. Par ailleurs, il n'est pas inutile de rappeler que ceux-ci se voient ménager une place de choix au sein des Groupes d'experts eux-mêmes. C'est ainsi que, toujours pour ce qui est de la préparation des Objectifs généraux Acier, publiés en 1962, trois des quatre Groupes d'experts étaient présidés respectivement par le Directeur général du groupement des hauts fourneaux et aciéries belges, par le Directeur du groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises et par le Secrétaire général de la Fédération F.O. de la métallurgie (1).

Dans le cadre de la C.E.E., ce type d'organisme est beaucoup moins courant. Alors que les Comités d'experts existent en grand nombre, les institutions chargées de servir de cadre à la concertation des forces économiques et des autorités communautaires restent encore fort peu développées.

(1) C.E.C.A., « *Objectifs généraux Acier* », Luxembourg, 1962.

Certes, en 1958, M. Marjolin proposa d'organiser des réunions régulières entre fonctionnaires de la Communauté et représentants de l'U.N.I.C.E. et des grandes confédérations syndicales. Ces rencontres auraient eu comme objectif d'étudier, pour chaque secteur, la situation économique présente et les perspectives d'investissements. En fait, ce système ne put être mis sur pied, notamment en raison des réticences des employeurs.

Depuis, cependant, s'est produite une évolution aboutissant à la création de certains organismes permanents chargés de faire entendre la voix des agents économiques sur des questions délimitées, agriculture (Comité consultatif pour les structures agricoles), emploi, politique sociale et formation professionnelle. Parmi ces organismes, il convient de faire une place à part au Groupe central pour les partenaires sociaux, constitué sur la base de l'article 118 du Traité, lequel est, en principe, compétent pour l'examen d'une éventuelle programmation communautaire des revenus. Il faut également souligner l'existence du Comité pour la Formation professionnelle, Comité dont le statut a été arrêté par le Conseil, le 18 décembre 1963, et qui comprend 36 membres dont 12 représentent le patronat et 12 les syndicats (2).

Tel se présente le schéma de l'aménagement institutionnel de la représentation des forces économiques au niveau de la Communauté. Ce tableau est succinct, mais notre ambition n'est pas ici, pas plus qu'elle ne l'était à l'échelon national, d'examiner dans ses détails cette représentation. La question fondamentale qui se pose est plutôt de savoir si, par leur composition et leurs méthodes de travail, ces organismes répondent aux exigences de la consultation des producteurs privés dans le cadre de la fonction de développement, à savoir la représentativité mais, également, la technicité et la cohérence.

§ 1. — *Représentativité.*

A) Celle-ci ne paraît faire aucun doute pour ce qui est des deux organismes les plus importants, à savoir le Comité consultatif de la C.E.C.A. et le Comité économique et social.

En ce qui concerne le premier, tout d'abord, celui-ci « comprend en nombre égal des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs et négociants ». Certes, ceux-ci sont nommés par le Conseil mais, en ce qui concerne les producteurs et les travailleurs, les représentants de ces catégories sont désignés sur une liste de noms arrêtée par les organisations représentatives ; c'est, pour les chambres économiques, le procédé le plus courant

(2) J.O.C.E., n° 190 du 30 décembre 1963. Les principes qui régissent la composition du Comité consultatif pour les problèmes de l'emploi sont sensiblement identiques. V. art. 29, J.O.C.E., 26 août 1961, p. 1075/61.

de recrutement. Celui-ci n'a d'ailleurs pas fait l'objet de critiques fondamentales.

Il en est de même pour ce qui est du Comité économique et social. Les 101 membres de celui-ci représentent les principales catégories de la vie économique et sociale des six pays, et, notamment, les producteurs, les agriculteurs, les transporteurs, les travailleurs, les négociants et artisans et les professions libérales. Schématiquement, on rencontre au sein du Comité 3 groupes principaux, le groupe des salariés, celui des employeurs et celui des indépendants. Tous émanent réellement des groupes économiques bien que certaines réserves aient été faites quant à leur mode de désignation. En effet, ils sont choisis par le Conseil sur une liste arrêtée par les six Etats-membres. Or, rien n'oblige les Gouvernements à désigner les représentants des organisations économiques les plus représentatives. En fait, ces craintes ne se sont pas révélées fondées, à une exception près, exception que nous examineront par la suite.

Les principes qui dominent la composition des organismes consultatifs à compétence plus limitée sont sensiblement les mêmes. C'est ainsi, notamment, que les Commissions chargées de collaborer à la préparation des objectifs généraux Charbon Acier, ne comprennent que des représentants des forces économiques concernées. Seuls les Comités consultatifs pour la formation professionnelle et les problèmes de l'emploi ont une composition un peu différente puisque, à côté des mandataires des organisations économiques, on y rencontre des experts et fonctionnaires désignés par les six Gouvernements.

B) De ce rapide examen du statut des organismes consultatifs fonctionnant au sein de la Communauté, découlent plusieurs remarques.

1. — On peut noter, tout d'abord, que les principales catégories économiques et sociales sont représentées au niveau européen, et ceci par le seul canal de leurs organisations. Certes, ces organisations ne désignent pas elles-mêmes leurs représentants mais il semble bien que, jusqu'à présent, aucune difficulté sérieuse ne soit venue mettre en doute la représentativité des membres des organismes consultatifs européens. A cela, toutefois, une réserve : d'une manière constante ont été exclues les organisations syndicales dites « non libres », c'est-à-dire essentiellement la C.G.I.L. italienne et la C.G.T. française. Or, celles-ci jouissent d'une audience considérable dans leurs pays respectifs. Il y a là une entorse indéniable au principe d'une parfaite représentativité des institutions consultatives européennes (2 bis)

(2 bis) C.G.T. et C.G.I.L., à l'origine fort hostiles à la création du Marché commun, demandent maintenant une représentation au sein des organismes consultatifs de la Communauté. Il est à prévoir que celle-ci leur sera progressivement accordée, le Parlement européen ayant ouvert ses portes, en 1968,

mais il semble qu'on soit sur le point de remédier à cette situation.

2.— Si, à cette exception près, les principales forces économiques et sociales peuvent faire entendre leur voix à l'échelon européen, il n'est nullement assuré, par contre, que celles-ci disposent bien d'un nombre de sièges correspondant à leur audience réelle. Il apparaît ainsi que les organisations patronales bénéficient d'une sensible sur-représentation dans certains des organismes en question. Mais, outre le fait qu'il est difficile de trouver un critère d'appréciation qui permette de donner à chaque catégorie la place qui lui revient, cette question n'apparaît pas fondamentale dans le contexte de la fonction de développement puisque celle-ci nécessite normalement un consensus quasi-unanime. Qu'en est-il exactement dans l'état actuel des procédures en honneur au sein des organismes consultatifs communautaires ?

A première vue, celles-ci restent calquées sur les méthodes en vigueur dans les assemblées politiques. C'est ainsi que les décisions du Comité économique et social et de ses sections spécialisées sont « acquises à la majorité absolue des suffrages valablement exprimés » (art. 42 du Règlement du Comité). Il en est de même pour ce qui est du Comité consultatif de la C.E.C.A. (art. 13 du Règlement). Donc, on le constate, les avis peuvent être donnés à la majorité, et ceci en dépit d'une opposition affirmée. Ce système est d'ailleurs celui qui est en vigueur au sein de la plupart des chambres économiques fonctionnant au niveau national. Ces procédures ne sont pas, à notre avis, adaptées aux exigences de la fonction de développement. Toutefois, cette opinion doit être nuancée sur plusieurs points. Tout d'abord, il est à remarquer que les opinions minoritaires doivent être mentionnées soit dans le procès-verbal des séances (3), soit dans le texte même de l'avis. Toutes les opinions exprimées sont donc prises en considération. Mais, surtout, tenant compte de ce qu'un avis arraché par une majorité exiguë à une minorité résolue ne signifiait rien, on doit noter que, dans la pratique, la plupart des textes qui émanent des Comités consultatifs font l'objet d'une approbation très large, voire unanime.

Dans ces conditions, on peut admettre que les forces économiques représentées ont largement la possibilité de faire entendre leur voix. Mieux, il apparaît bien que les avis émis par les

à une délégation du Parti communiste italien. En décembre 1968, le Gouvernement français a, d'ailleurs, pour la première fois, attribué à la C.G.T. l'un des deux sièges attribués aux syndicalistes français au sein du Comité consultatif pour la libre circulation de la main-d'œuvre.

(3) C'est ce que prévoit l'article 13 du règlement du Comité consultatif. Toutefois, l'effet de cette mesure reste limité puisqu'aucune publication du procès-verbal des séances du Comité n'est prévue.

organismes consultatifs communautaires expriment, en fait sinon en droit, l'attitude commune des organisations économiques et sociales, ce qui répond à l'une des exigences de la fonction de développement.

3. — Une dernière remarque doit être effectuée au sujet de la représentativité des institutions communautaires de concertation. Les organismes à compétence générale (Comité consultatif, C.E.S.) ne sont composés que de représentants des forces économiques et sociales. On n'y rencontre donc pas, comme à l'échelon national, d'experts n'appartenant à aucune des catégories économiques concernées par la croissance. Or, la présence de ces techniciens, si elle allait à l'encontre de la représentativité des institutions consultatives, donnait à celles-ci la compétence et les moyens d'intervenir efficacement dans l'élaboration de la politique de croissance. Est-ce à dire que ces Comités ne répondent pas à cette exigence de technicité et que celle-ci ait été sacrifiée au profit de la représentativité ?

§ 2. — *Technicité.*

Une participation effective des organismes consultatifs à l'élaboration de la politique économique à moyen terme supposait, non seulement que ceux-ci soient représentatifs des forces économiques, mais encore qu'ils aient les moyens d'intervenir efficacement dans le processus de décision. Ceci impliquait, notamment, que par leur composition et leurs méthodes de travail, ces institutions soient armées pour cette tâche.

La compétence technique des membres des Comités européens varie en fait selon les institutions envisagées. Alors qu'au sein des Commissions créées dans le cadre de la C.E.C.A. on rencontre surtout des spécialistes dont le concours est indispensable aux services de la Haute-Autorité, au sein du Comité économique et social et, accessoirement, du Comité consultatif siègent surtout les dirigeants des grandes confédérations et organisations économiques. Ceux-ci, nous l'avons dit, sont généralement bien préparés à superviser l'élaboration de la synthèse qu'est le schéma global de développement. Il est moins certain qu'ils puissent suivre en détail les travaux préparatoires, ne serait-ce que parce que le temps leur manque. Or, nous l'avons remarqué, au niveau de la C.E.E., n'existent pas, d'une manière générale (3 bis), l'équivalent des Commissions du plan françaises ou des Commissions consultatives chargées de préparer les Objectifs généraux de la C.E.C.A. Autrement dit, c'est sur le Comité économique

(3 bis) A l'exception, donc, des organismes constitués dans certains secteurs (agriculture) ou pour l'étude de certaines actions (formation professionnelle, etc.).

et social que va reposer l'entière responsabilité d'assurer la participation institutionnalisée des forces économiques à l'élaboration du programme communautaire de politique à moyen terme. Il en résulte ici un problème fort délicat, problème qui ne se rencontre pas au niveau de la C.E.C.A. puisque, dans cette Communauté, les forces économiques sont consultées à un double niveau, au niveau des travaux préparatoires, par le biais des Commissions et groupes de travail spécialisés, au niveau de la consultation finale, par l'intermédiaire du Comité consultatif.

Comment le Comité économique et social peut-il faire face à cette tâche ?

Une première possibilité, très intéressante, lui est offerte par les articles 14 et 16 de son règlement. Le premier de ces articles prévoit en effet que, lorsque « cela s'avère indispensable pour les travaux », le Comité peut « faire entendre à titre d'experts par la section ou le groupe de travail compétent des personnes qui, par leur expérience ou leurs connaissances, se révèlent particulièrement qualifiées pour donner un avis sur des questions déterminées relevant de la compétence de la section ». Mais, c'est surtout l'article 16 qui est, à cet égard, le plus intéressant puisqu'il prévoit que « les membres des sections spécialisées et des groupes de travail pourront être assistés d'un conseiller technique », conseiller technique auquel est reconnu le droit de participer aux travaux, mais sans voix délibérative (4). De cette manière, les dirigeants des grandes organisations professionnelles qui siègent au sein du Comité, et qui sont les plus aptes à exprimer le point de vue de la catégorie économique qu'ils représentent, se voient assistés d'experts (généralement des fonctionnaires de leur organisation) préparés à discuter avec les planificateurs communautaires des aspects techniques de la politique à moyen terme.

L'organisation des travaux au sein du Comité économique lui permet, par ailleurs, d'intervenir avec une certaine efficacité. Il est en effet prévu que seront créées, au sein du Comité, des sections spécialisées permanentes, sections qui peuvent d'ailleurs organiser des groupes de travail à compétence encore plus restreinte. Ceci permet évidemment de donner aux travaux du Comité le degré de spécialisation nécessaire.

Il semble bien, en définitive, que les institutions consultatives créées au sein des Communautés aient mieux réussi que les Chambres économiques nationales à concilier la représentativité qu'elles doivent revêtir avec la compétence technique nécessaire pour assurer à leur intervention une efficacité maximum. Il reste à savoir si leur organisation est également conçue pour

(4) Il est à noter que les membres des Commissions du Comité consultatif de la C.E.C.A. disposent, en vertu de l'article 11, al. 4, de leur règlement, de la même possibilité.

faire face à la dernière des exigences de la fonction de développement, l'exigence de cohérence.

§ 3. — *L'exigence de cohérence.*

En raccourci, le problème est le suivant : les organismes consultatifs étudiés ci-dessus sont-ils à même de définir un schéma cohérent du développement économique de la Communauté ? Les intérêts qui sont représentés étant extrêmement divers, ceux-ci sont-ils capables de se mettre d'accord sur une vision de l'avenir économique qui les satisfasse tous et reste rationnelle ?

A priori, le problème s'avère délicat. En effet, on ne rencontre ni au sein du Comité consultatif, ni au sein du C.E.S. ce groupe de techniciens indépendants auxquels revient, dans la plupart des chambres économiques nationales, la tâche de concilier les intérêts et de rapprocher les points de vue trop divergents.

Par contre, il convient de noter que les représentants des groupes siégeant au sein des organismes consultatifs le font à titre personnel et ne doivent être liés « par aucun mandat ou instruction des organisations qui les ont désignés ». Cet élément est sans aucun doute de nature à favoriser l'éclosion d'un compromis au sein de la représentation des forces économiques ; et de fait, les positions prises au sein du C.E.S., notamment, sont beaucoup plus souples que celles qu'affichent en temps ordinaire les organisations représentées (4 bis). Mais, on se retrouve ici devant le problème usuel : ou bien on demande aux représentants des forces économiques de se prononcer en toute indépendance, et l'accord sera facilement réalisable au terme d'un débat académique, ou bien on leur demande d'engager les organisations qu'ils représentent d'une manière ferme et précise, et il en ira très différemment.

Jusqu'à présent, l'accord a pu se faire assez aisément au sein du Comité économique et social car il n'était pas demandé aux représentants des organisations économiques de s'engager d'une manière précise. En particulier, le premier programme de politique à moyen terme ne les concernait pas directement, tout au moins le déclarait-il officiellement. Dans ces conditions, il est relativement facile aux membres du Comité d'en discuter, d'une manière en quelque sorte désintéressée, et d'aboutir à la rédaction d'un avis relativement cohérent. En serait-il de même si le

(4 bis) Pour certains (Europa Institut), cela vient de ce que le Comité économique n'étant pas pris au sérieux, les forces économiques ne déploient guère d'ardeur à discuter des avis qui ne seront pas considérés. Certes, il y a là une part de vérité ; mais, cette affirmation doit cependant, ainsi que nous le verrons, être sensiblement nuancée.

programme européen exigeait de la part des forces économiques des engagements directs et précis ? L'unanimité que nous pensons nécessaire pourrait-elle se réaliser autour d'un avis qui admette les choix nécessaires et ne fasse pas à chacun des concessions inconciliables avec le maintien des grands équilibres généraux ?

Il est encore trop tôt pour se prononcer mais, à priori, cela ne paraît pouvoir se réaliser sans profondes difficultés.

On peut donc le constater, les problèmes que soulève l'organisation d'une participation officielle des forces économiques à l'élaboration de la politique de croissance communautaire sont fort voisins de ceux que nous avons rencontrés à l'échelon national. Les solutions imaginées au niveau européen ne paraissent guère innover sur celles qui ont été proposées au stade des Etats. Seule paraît avoir été réalisée une meilleure conciliation entre la représentativité et la technicité de ces organismes consultatifs. Il reste à savoir si celle-ci a débouché sur une efficacité accrue de la participation des forces économiques au processus de décision.

Section II. — L'intervention des forces économiques dans l'élaboration de la politique de développement communautaire.

En admettant, et il est bien difficile de ne pas le faire, le postulat selon lequel les forces économiques ne pouvaient se désintéresser de l'intervention des Communautés en faveur de la croissance, une question essentielle restait néanmoins en suspens. Les organisations économiques seraient-elles officiellement associées à l'élaboration de la politique de développement, et ceci par l'intermédiaire des organismes consultatifs que nous venons d'étudier, ou bien, au contraire, leur intervention prendrait-elle seulement la forme de pressions inorganisées ? Ceci était fort concevable dans la mesure où, nous l'avons vu, un des six pays, tout au moins, la R.F.A., restait fort réticent quant au principe même d'une consultation officielle des représentants des forces économiques. D'autre part, ne l'oublions pas, le premier programme européen insiste sur le fait qu'il ne prétend régir que les interventions publiques et non le comportement des producteurs privés.

On comprend ainsi, l'intérêt de cette question préliminaire.

§ 1. — Le principe d'une consultation officielle des organisations économiques.

Il convient d'examiner la façon dont se présentait la question sur le plan juridique, autrement dit de rechercher ce que di-

saient les Traités sur ce point, avant de voir comment, en fait, elle a été résolue.

I. — *Le problème juridique.*

La question qui se pose est évidemment de savoir si les traités imposent que le Comité consultatif de la C.E.C.A. et le C.E.S., soient consultés au sujet des interventions entreprises par les Communautés dans le domaine de la croissance.

En ce qui concerne la C.E.C.A., le problème est facilement résolu. L'article 19 du Traité de Paris stipule, en effet, que la Haute-Autorité « soumet au Comité consultatif les objectifs généraux et les programmes établis au titre de l'article 46 », à savoir les programmes indicatifs qu'établit périodiquement la Communauté dans le domaine de la production. Il est significatif que la principale consultation qu'impose le Traité concerne l'établissement de ces plans à moyen terme de l'industrie charbonnière et de la sidérurgie. On peut faire le rapprochement avec les articles de certaines constitutions qui ne prévoient une consultation obligatoire des chambres économiques qu'à propos du plan, et ceci est parfaitement logique dans le contexte de la fonction de développement.

Toutefois, ces consultations ne sont pas les seules qui soient rendues obligatoires par le Traité. Plusieurs autres dispositions imposent, en effet, que le Comité consultatif concoure à la formation de décisions essentielles pour la poursuite de la croissance à long terme. C'est ainsi, principalement, que le Comité doit être consulté par la Haute-Autorité au sujet de la politique de recherche scientifique (art. 55) et de la politique de formation professionnelle et de reconversion (art. 56). Donc, pour ce qui est de la C.E.C.A., la consultation officielle des forces économiques dans l'élaboration de la politique de croissance est non seulement possible, elle est obligatoire, et nous verrons que ces dispositions ont été interprétées par les autorités communautaires comme un minimum.

La situation paraît un peu différente pour ce qui est de l'intervention du C.E.S. Sans aucun doute, certaines des dispositions des Traités de Rome imposent que le Comité soit consulté au sujet d'interventions particulières concernant la croissance. Il en est ainsi, notamment, pour les interventions structurelles prenant place dans le cadre de la politique des transports (art. 75), pour la politique de formation professionnelle de la C.E.E. (art. 118 et 128) et pour les programmes indicatifs de l'Euratom (art. 40 C.E.E.A.). Par contre, et cela nous paraît le plus important, il n'est nullement prévu que la coordination des politiques économiques générales des Etats se fera avec la collaboration du

C.E.S. Donc, apparemment, rien n'imposait aux autorités communautaires d'associer le Comité à l'élaboration du programme de politique économique à moyen terme (5). L'examen des textes laisse entier une bonne partie du problème. Il reste donc à connaître l'optique dans laquelle a été conçue, en pratique, l'association des forces économiques à la section de développement communautaire.

II. — *Les solutions retenues.*

D'une manière globale, il a été admis que les forces économiques participeraient à la formation des décisions intéressant le développement économique de la Communauté ; mais le problème s'est présenté dans des termes très différents selon que l'on envisage la C.E.C.A. ou la C.E.E.

A) Pour ce qui est de la C.E.C.A., le Traité de Paris, nous l'avons vu, faisait une large part à la consultation des forces économiques ; mais, la Haute-Autorité a été beaucoup plus loin que ce que préconisaient les textes en cette matière. Le principe d'une participation des producteurs aux choix économiques essentiels pour l'avenir de la Communauté a été posé dès le départ. Les décisions concernant la croissance sont prises, pour la plupart, au terme de procédures typiques de l'économie concertée. Plus précisément encore, la planification communautaire mise en œuvre dans les secteurs du charbon et de l'acier, a été conçue selon un esprit fort proche de celui qui a présidé à la planification française dès son origine. Ceci s'explique : « l'auteur du premier plan français de modernisation, M. Jean Monnet, a été aussi l'un des pères spirituels de la C.E.C.A. et le premier Président de la Haute-Autorité ; et avec lui, et après lui, sont venues des équipes habituées comme lui, et souvent par lui, aux méthodes de la planification française » (6). A cela on peut ajouter que les secteurs du charbon et de l'acier, secteurs où les entreprises sont très concentrées et où les investissements ne produisent que des effets à long terme, se prêtaient fort bien à ce genre de concertation. On s'explique ainsi que, dans le cadre de la C.E.C.A., les forces économiques aient été fort étroitement associées à l'élaboration de la politique de développement.

B) Le problème se pose de façon différente pour ce qui est de la politique économique à moyen terme de la C.E.E.

(5) Une réserve peut être apportée à cette conclusion. En effet, dans la mesure où le programme englobait certaines des interventions au sujet desquelles la consultation du C.E.S. est obligatoire (le premier programme consacre ainsi un chapitre à la politique de formation professionnelle), le Comité devait en principe être consulté sur ces éléments du programme. Or, comme celui-ci constitue un tout, il aurait sans doute été amené à donner son avis sur l'ensemble des options choisies. Ceci ne constitue toutefois qu'une hypothèse.

(6) Ph. SAINT-MARC, « *La France dans la C.E.C.A.* », *op. cit.*, p. 76.

Dès son Mémoire sur le programme d'action, la Commission posa le principe d'une intervention des représentants des producteurs dans le processus de décision. Il fallait, affirmait-elle, « qu'à partir d'un certain stade dans l'élaboration des projets, les grandes forces économiques de la Communauté, industriels, ouvriers et employés, agriculteurs, producteurs indépendants des autres secteurs, etc... soient consultées » mais elle ajoutait : « soit dans le cadre du C.E.S., soit selon d'autres procédures » (7).

On le voit, la Commission laissait en suspens la délimitation précise des modalités de l'intervention des forces économiques. Consultées sur ce point, les organisations professionnelles exprimèrent dans leur ensemble le désir d'intervenir dans la procédure, mais elles entendaient le faire hors du cadre du Comité. Les préférences des groupes allaient soit vers une consultation directe par la voie de négociations bilatérales Commission - organisations économiques, soit vers la création d'une Commission mixte consultative, Commission qui serait indépendante du C.E.S.

1. — Plusieurs arguments militaient en faveur de la première solution. Le premier était plutôt d'ordre psychologique. Par le biais de négociations bilatérales, les mandataires des organisations économiques se verraient accorder un rôle beaucoup plus apparent ; ils bénéficieraient d'une publicité personnelle qu'ils ne pouvaient espérer dans le cadre du C.E.S., les débats n'y étant pas publics et les avis étant rendus d'une manière anonyme. Ceci a pu jouer un rôle dans l'attitude des organisations économiques, mais il ne semble pas que cette raison ait été déterminante.

Beaucoup plus sérieux paraît le second argument avancé, en particulier par les syndicats belges et néerlandais. Ceux-ci faisaient remarquer que seules les négociations directes entre les autorités communautaires et les organisations professionnelles permettraient à ces dernières de s'engager à œuvrer pour que se réalisent les objectifs du programme. Seule cette procédure, fonctionnant, éventuellement, branche par branche, pouvait favoriser la conclusion d'un contrat par lequel, par exemple, les syndicats s'engageraient à modérer leurs revendications salariales en échange d'un accroissement de leur participation aux prises de décision ayant une répercussion sur la croissance et le niveau de l'emploi. Et, de fait, nous avons noté en examinant les caractéristiques principales du C.E.S. que la manière dont fonctionnait celui-ci ne permettait guère à ses membres de lier par un contrat précis les organisations qu'ils représentaient. Cette position était donc assez forte.

Toutefois, cette revendication ne fut pas acceptée. Elle se

(7) Programme d'action, *op. cit.*, p. 67.

heurta à l'hostilité des Etats que n'enthousiasmait guère l'idée de voir les organisations économiques se mouvant dans l'orbite nationale, négocier directement et officiellement avec la Commission (8). Elle se heurta également aux réticences du patronat hostile à toute négociation sectorielle et partisan, par contre, de la création de Commissions mixtes consultatives constituant en quelque sorte une table ronde réunissant les Syndicats, les employeurs et les planificateurs communautaires.

2. — En faveur de cette seconde thèse, militaient plusieurs raisons. La première est qu'elle permettait d'éliminer le troisième des groupes représentés au sein du C.E.S., à savoir le groupe dit des indépendants (représentants des professions libérales, etc...). Cette explication est toutefois loin d'être suffisante, les employeurs et les syndicats étant divisés sur ce point. Par ailleurs, il est également certain que la raison fondamentale de la faveur que témoignait le patronat à cette solution est l'espoir qu'il nourissait de voir les contestations syndicats-employeurs tranchées automatiquement en sa faveur, ceci grâce à l'arbitrage des planificateurs communautaires. Mais, là encore, cette raison n'est pas absolument convaincante. Beaucoup plus sérieux est, par contre, le dernier argument employé aussi bien par les organisations de salariés que par le patronat en vue d'obtenir la création d'une Commission mixte consultative. Au sein de celle-ci, affirmaient les uns et les autres, il était possible pour les représentants des organisations économiques de se faire remplacer en partie par des experts désignés par eux, experts beaucoup plus qualifiés qu'eux-mêmes pour tenir tête aux fonctionnaires de la Commission et aux techniciens chargés de planifier la croissance européenne.

A l'origine de cette thèse, on retrouve donc l'appréhension des forces économiques de ne pouvoir participer efficacement à l'élaboration de la politique économique à moyen terme en raison de la technicité de celle-ci. On trouve également un certain scepticisme de leur part quant à la possibilité d'être effectivement associées à la fonction de développement communautaire par le biais du C.E.S.

3. — Cette revendication ne fut pas davantage retenue que celle qui demandait l'établissement de négociations bilatérales entre les organisations économiques et la Commission. Toutefois, ce ne fut pas sans de nombreuses hésitations de la part tant de la Commission que du Conseil ou du Comité de politique économique à moyen terme.

Dans sa recommandation du 26 juillet 1963, la Commission

(8) Ajoutons à cela que, même au niveau des instances communautaires, certaines personnalités, et en particulier MM. Hallstein et Langer, estimaient que ces négociations bilatérales constituaient une méthode de travail peu rationnelle en définitive.

estima que l'intervention des grandes catégories professionnelles intéressées devait se faire principalement par l'intermédiaire du C.E.S. Elle le faisait toutefois dans les termes suivants : « sans exclure des contacts de la Commission avec les représentants de ces catégories professionnelles, il semble souhaitable que cette consultation s'effectue principalement par l'intermédiaire du C.E.S. de la Communauté » (point 45). Dans sa décision du 15 avril 1964, le Conseil, décrivant la procédure qui serait suivie pour adopter le programme de politique économique à moyen terme, laissa cette question dans l'ombre. Il prévoyait uniquement une consultation du C.E.S. En fait, devant les difficultés que posait cette question, il avait été convenu qu'elle serait réglée par le biais du règlement intérieur du Comité de politique économique à moyen terme. C'est donc autour de celui-ci que s'est transféré le débat.

Initialement, le projet de règlement intérieur du Comité prévoyait pour celui-ci la faculté de consulter les représentants des catégories professionnelles de la Communauté (art. 7). Mais, finalement, devant l'opposition des Etats, peu favorables à l'établissement de contacts directs entre le Comité et les organisations économiques (9), devant les réticences que manifesta elle-même la Commission, une déclaration interprétative de l'article 7 fut adoptée, déclaration selon laquelle par « représentants des catégories professionnelles de la Communauté » il fallait entendre le Sous-Comité de politique à moyen terme, émanation du C.E.S.

C'est donc principalement par le biais de celui-ci que les forces économiques se sont trouvées associées à l'élaboration du programme de développement communautaire. Ceci se comprend en partie. Par certains de ses aspects, le Comité est bien armé pour intervenir d'une manière efficace. Notamment, les représentants des groupes, s'ils ne peuvent, comme ils le désiraient, se faire remplacer par des experts désignés par eux, ont néanmoins la possibilité de se faire assister par ceux-ci. Toutefois, une grande part des raisons avancées par les organisations économiques pour réclamer l'ouverture de négociations directes ou l'institution d'une Commission mixte consultative restent fondées. En particulier, on peut se demander si les groupements peuvent s'engager d'une manière ferme et précise par le seul biais d'une intervention du C.E.S. Telle est une des questions que nous nous efforcerons de résoudre en examinant les moda-

(9) Ce n'est là, d'ailleurs, qu'une manifestation d'une tendance plus générale de certains Etats à « écarter de plus en plus les partenaires sociaux du dialogue communautaire, en s'efforçant même d'empêcher la Commission de poursuivre ce dialogue ». KULAKOSWSKI, « *La place et le rôle des syndicats au sein du Marché commun* », Reflets et perspectives de la vie économique, VII, mai 1968, Bruxelles - Quant à la Commission, il semble que celle-ci ait été indispotée par le caractère trop ambitieux des premières interventions émanant des organisations professionnelles.

lités de la participation des représentants des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement communautaire.

§ 2. — *Modalités de la consultation des forces économiques.*

Juridiquement, aucun problème ne se pose : les représentants des organisations économiques sont seulement consultés. Autrement dit, les autorités communautaires restent constamment libres de tenir compte ou non de l'avis qui leur est donné. En fait, ici comme à l'échelon national, la portée de l'intervention des forces économiques varie considérablement selon qu'elle se situe au stade de la préparation même des décisions ou, à l'inverse, n'intervient qu'au stade final du processus de décision.

I. — *L'association des forces économiques à la préparation des décisions.*

D'une manière générale, les mandataires des forces économiques ont été et sont associés à la préparation des décisions intéressant la politique de développement communautaire.

Ils interviennent, tout d'abord, d'une manière inorganisée ou temporaire. Il est certain que les instances européennes sont de plus en plus l'objet de pressions de la part des organisations économiques, pressions qui revêtent toutes les formes habituelles à l'exception, peut-être, de l'action directe du type manifestations, etc... (10). Elles sont parfois favorisées par la présence au sein des Communautés d'anciens responsables des grandes organisations économiques. Il en est ainsi, notamment, pour la C.E.C.A. (11).

De ces contacts officieux et sans continuité, il est toutefois difficile d'établir un bilan et de dire s'ils ont ou non une influence déterminante sur la formation des décisions communautaires. De plus, et sans nier leur importance (nous les évoquerons d'ailleurs, lorsqu'ils paraissent avoir revêtu une intensité particulière), il n'en demeure pas moins que c'est essentiellement par le biais des organismes consultatifs étudiés plus haut que les agents économiques se sont vus associés à la préparation de la politique de développement européenne. C'est donc sur le rôle de ceux-ci qu'il convient de se pencher en priorité. La tâche incombant à ces organismes ayant été conçue par la C.E.C.A.

(10) Encore qu'une évolution se fasse jour sur ce point. Les services de Bruxelles ont récemment reçu la visite inattendue, car nouvelle pour eux, d'une délégation des agriculteurs français.

(11) V. J. MEYNAUD, « *L'action syndicale et la C.E.E.* », Lausanne, 1962, pp. 54 et s.

d'une manière fort différente de celle qu'a adoptée la C.E.E., il apparaît à nouveau très utile d'envisager ces 2 Communautés d'une manière séparée.

A - LA C.E.C.A.

Conçus selon un esprit très proche de celui qui a présidé à l'institution des Commissions de modernisation françaises, les organismes consultatifs créés au sein de la C.E.C.A. jouent un rôle analogue.

Ainsi, les experts syndicaux et patronaux interviennent à plusieurs étapes du processus de préparation des Objectifs généraux Charbon Acier.

Ils sont tout d'abord associés aux études préliminaires sur la base desquelles les services de la C.E.C.A. vont arrêter une série d'hypothèses de travail. C'est ainsi qu'à la demande de la Haute-Autorité, le Comité consultatif effectua à plusieurs reprises des études sur les besoins futurs de certaines branches économiques en ce qui concerne l'acier et les produits charbonniers.

Ils collaborent ensuite d'une manière directe à l'élaboration des Objectifs généraux proprement dits. Les travaux des différents Comités et Commissions spécialisés réunissant les représentants des producteurs ont ici une importance capitale puisque c'est à partir des informations qui y sont données, notamment en ce qui concerne les intentions des investisseurs, et des compromis qui y sont négociés, que les services de la Haute-Autorité vont pouvoir dresser le schéma des orientations à moyen terme qu'ils estiment souhaitables.

Pour ce qui est de la C.E.C.A., la collaboration des producteurs est donc non seulement importante, elle s'avère également indispensable. Il ne semble pas qu'il en soit ainsi en ce qui concerne la C.E.E.

B - LA C.E.E.

Ainsi que nous l'avons souligné, le seul moyen qui ait été envisagé pour associer les forces économiques à l'élaboration de la politique à moyen terme de la C.E.E. l'a été dans le cadre du Comité économique et social. Il n'a jamais été question de créer des Commissions spécialisées auxquelles serait confiée une grande partie des travaux préparatoires. Dès le départ donc, la collaboration des producteurs privés se présentait dans des conditions différentes et, il faut le dire, moins favorables.

Toutefois, alors que le Parlement européen ne fut que faiblement associé à la préparation du programme de politique économique à moyen terme, il fut admis que le Comité économique participerait largement à cette tâche. A ceci existaient plusieurs

raisons. Il y avait, tout d'abord, de la part des autorités communautaires, un souci évident de répondre aux critiques qu'avaient adressées les groupes à l'égard d'une consultation se déroulant uniquement dans le cadre du C.E.S. Par ailleurs, il est certain que les travaux qu'avait entrepris le Comité à l'occasion du mémorandum sur le programme d'action pour la 2^e étape ont été d'une utilité incontestable pour la Commission. Le C.E.S. avait ainsi fourni les preuves de son désir de collaboration. Enfin, il existait une raison de fond. Bien que le premier programme européen ne les touche pas aussi directement que les plans nationaux, les agents économiques privés étaient néanmoins concernés par celui-ci. Dès lors, ils auraient mal accepté, qu'associés sur le plan national à la préparation même des grandes décisions intéressant la politique de développement, ils en soient totalement écartés au niveau communautaire.

Il restait évidemment à savoir de quelle manière le C.E.S. collaborerait à ces travaux préparatoires. Ceci posait des problèmes certains, cette institution à compétence générale ne pouvant concentrer ses efforts uniquement sur la politique de développement. Confier cette tâche aux sections spécialisées, comme cela paraissait logique, soulevait d'autres problèmes : la plupart d'entre elles étant concernées par le programme d'expansion, il était difficile d'attribuer à une seule section la mission de suivre la préparation du programme.

Le Comité économique et social décida alors, ainsi que le permettait son règlement, de créer un sous-comité chargé de la politique à moyen terme. Ce Comité comprenait 18 membres, 6 syndicalistes, 6 employeurs et 6 membres indépendants. Chaque pays y disposait de 3 représentants. A ces 18 membres, s'ajoutaient les présidents des Sections spécialisées et, surtout, un certain nombre d'experts chargés d'assister les représentants des grandes organisations économiques. C'était donc l'équivalent d'un Conseil supérieur de Programmation qui était ainsi créé au sein du Comité économique et social et ce fut, en fait, par le seul biais de celui-ci que les agents économiques privés participèrent d'une manière officielle à la préparation du projet de programme à moyen terme.

Cette participation fut conçue sous un double aspect.

Elle fut tout d'abord envisagée comme un échange d'informations entre les planificateurs communautaires et le Sous-Comité. A plusieurs reprises, celui-ci entendit des exposés du président en exercice du Comité de politique à moyen terme, des commissaires et des fonctionnaires des services de la Communauté sur l'état des travaux d'élaboration du programme. Ces exposés étaient suivis d'une discussion permettant aux représentants des producteurs de faire connaître leur point de vue.

Toutefois, cette collaboration restait assez indirecte et empirique.

Plus intéressants apparaissent les examens de certaines questions précises que le Sous-Comité a été amené à entreprendre sur la demande de la Commission ou, éventuellement, du Comité de politique à moyen terme (12). A plusieurs reprises, en effet, les planificateurs communautaires ont adressé aux mandataires des agents économiques des questionnaires concernant soit la politique de formation professionnelle, soit la durée du temps de travail, etc... Les réponses à ces questions sont données au cours des séances que le Sous-Comité consacre à leur examen. Il n'est procédé à aucun vote mais il est dressé procès-verbal des différentes opinions émises, ce qui permet ensuite aux planificateurs communautaires de se prononcer en toute connaissance de cause. Il y avait là pour le Sous-Comité un moyen d'influencer l'élaboration de la politique de développement européenne. Et de fait, de l'avis même de fonctionnaires de la Communauté, les réponses fournies ont eu une audience certaine, permettant notamment d'arbitrer dans un sens ou dans un autre les controverses pendantes devant le Comité de politique à moyen terme.

Toutefois, les différentes organisations économiques représentées n'ont pu faire entendre leur voix dans des conditions identiques et les syndicats, notamment, ont critiqué le système actuellement employé pour associer les forces économiques à la préparation de la politique de développement européenne.

En effet, les membres du Sous-Comité ne disposent que d'un délai maximum de 10 jours pour répondre aux questions qui leur sont posées. Or, si ce délai peut, à la rigueur, suffire aux organisations patronales, lesquelles disposent à Bruxelles de services relativement bien organisés et comprenant notamment des experts des six pays, il est beaucoup trop court pour les représentants syndicaux. En effet, ceux-ci restent étroitement tributaires des syndicats nationaux et ils éprouvent, de ce fait, des difficultés certaines à réunir la documentation qui leur serait nécessaire. Ce délai apparaît d'autant plus insuffisant que les membres du Sous-Comité n'ont pas à rendre un avis sur des documents qui leur seraient fournis par les planificateurs communautaires, mais à répondre à des questions. Ceci exige des études beaucoup plus approfondies, études dont la poursuite excède souvent les moyens des organisations économiques représentées, si l'on excepte l'U.N.I.C.E. Ajoutons enfin que les syndicats critiquent la manière dont sont posées les questions de la Commission, celles-ci étant, selon eux, trop orientées. C'est ainsi, par exemple, que les services de la Commission, après

(12) La question de savoir si le Sous-Comité pouvait être consulté par le Comité de politique à moyen terme ou seulement par la Commission n'a jamais été véritablement tranchée.

avoir commencé par souligner qu'il existait dans les six pays, une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, demandent au Sous-Comité s'il convient, à son avis, de réduire la durée du temps de travail. Il est bien certain que, de cette manière, les organisations de salariés peuvent avoir le sentiment qu'on tend à leur forcer la main. De son côté, l' U.N.I.C.E., bien que mieux armée pour participer, d'une manière efficace, à cette concertation institutionnalisée, n'en a pas moins senti les inconvénients des procédures ainsi mises sur pied, puisqu'elle s'est efforcée, en multipliant les contacts avec la Direction générale « Affaires économiques », d'influencer par d'autres voies la préparation du Programme européen.

Ainsi, on le constate, l'association des forces économiques à la préparation des décisions pose, au niveau communautaire, des problèmes fort semblables à ceux que nous avons rencontrés à l'échelon national. Ici, comme précédemment, se pose le problème de l'adaptation des procédures officielles de concertation aux exigences de la fonction de développement. Se pose, également, la question de la préparation des organisations professionnelles à un dialogue dont la technicité et la complexité sont les traits dominants, les syndicats apparaissant, à cet égard, assez nettement défavorisés.

Il est dès lors possible de se demander si le seul résultat de cette collaboration du Sous-Comité de politique à moyen terme à la préparation du programme n'est pas d'obtenir un avis technique supplémentaire. En effet, il paraît difficile, pour l'instant, de voir ces consultations déboucher sur la conclusion d'engagements bien précis de la part de l'ensemble des forces économiques concernées.

Toutefois, quels que soient ses défauts, il existe une association des forces économiques à la préparation des décisions de politique à moyen terme. C'est à ce niveau qu'aussi bien dans le cadre de la C.E.C.A. que dans celui de la C.E.E., l'intervention des producteurs s'est avérée la plus efficace. Néanmoins, leur participation ne s'arrête pas à ceci. Sont également organisées au stade final un certain nombre de consultations dont il convient de parler brièvement.

II. — *Les consultations finales.*

Les projets de décision ayant pris une forme élaborée, les organismes représentant les producteurs privés sont une nouvelle fois consultés.

C'est ainsi que le Comité consultatif doit donner son avis sur le Mémoire de la Haute-Autorité sur les Objectifs généraux « Charbon-Acier ». De même, le Comité économique et social, réuni en Assemblée plénière cette fois, s'est vu soumettre

les deux premiers programmes de politique économique à moyen terme.

L'importance de ces consultations apparaît toutefois réduite. L'explication est classique. Elles interviennent à un moment où il est devenu extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, de modifier le projet de plan. C'est ainsi que l'avis rendu par le C.E.S. sur le premier programme communautaire l'a été les 26 et 27 octobre 1966. Certes, le programme n'a été arrêté définitivement que le 11 avril 1967 mais, nous l'avons vu, c'est en fait le projet présenté par la Commission en avril 1966 qui a été purement et simplement ratifié. Mieux, l'avis que le Conseil avait demandé au C.E.S. n'a été publié que dans le Journal Officiel du 17 mai 1967, c'est-à-dire après qu'il ait été arrêté définitivement le texte du programme. Autant de raisons qui expliquent la portée purement formelle de cet avis. Ajoutons enfin que la publication de cet avis n'était pas obligatoire, elle dépendait du bon vouloir des autorités communautaires. Le fait qu'il approuve dans son ensemble les orientations arrêtées par celles-ci, orientations auxquelles il donne la caution du C.E.S., n'est sans doute pas étranger à la décision du Conseil de le rendre public.

Telle se présente donc la participation des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement communautaire. Assez intense au sein de la C.E.C.A., elle paraît beaucoup moins développée dans le cadre de la C.E.E. On ne peut donc qu'enregistrer ici un certain recul des procédures de concertation pratiquées dans plusieurs des six pays. Faut-il en conclure que l'inscription de la fonction de développement dans un contexte communautaire ne favoriserait nullement l'épanouissement de la démocratie économique ? Telle est une des conclusions qu'il convient maintenant d'examiner.

CONCLUSION

En acquérant une dimension supranationale, la programmation semble conduire à une technocratisation accentuée du processus de décision. Telle est, évidemment, la première conclusion qui vienne à l'esprit au terme de cet examen de la fonction de développement communautaire.

De fait, si on dresse un rapide bilan, on ne peut que constater une diminution du rôle revenant, d'une part, aux politiques et, de l'autre, aux mandataires des forces économiques.

Affaiblissement du rôle des politiques : il est incontestable, tout d'abord, que le Parlement européen n'exerce qu'une influence fort réduite sur la détermination des grandes orientations de la croissance communautaire. Sans doute, cette remarque était-elle déjà valable pour les Parlements nationaux : mais, ce phénomène s'est accentué à l'échelon européen et, surtout, il a reçu une consécration juridique, l'Assemblée européenne n'exerçant pas la plupart des prérogatives normatives ou financières qui restent le privilège des Parlements des six pays.

Par ailleurs, et cela nous paraît encore plus important, l'organe politique de l'Exécutif européen, le Conseil des Ministres, a lui aussi abandonné une large part de l'initiative aux techniciens de la Commission, de la Haute-Autorité ou du Comité de politique à moyen terme. Ainsi que nous l'avons souligné, c'est essentiellement par l'intermédiaire des hauts fonctionnaires et surtout des planificateurs nationaux que les autorités des six pays participent à la formation des décisions communautaires intéressant la politique d'expansion. Bref, l'effacement des politiques, déjà observé à l'échelon national, paraît se généraliser au niveau européen.

Parallèlement, et ceci par contre est nouveau, il semble également que la participation des forces économiques soit moins développée au niveau des Communautés qu'elle ne l'était au stade national. Certes, il convient d'être nuancé dans cette appréciation. L'association des producteurs à la fonction de développement communautaire, relativement faible dans le cadre de la

C.E.E., apparaît beaucoup plus ample dans celui de la C.E.C.A. D'autre part, une place importante reste ménagée aux techniciens du secteur privé dans la préparation des décisions. D'une manière générale toutefois, l'influence des représentants des producteurs sur la détermination des grandes orientations de la politique d'expansion paraît en régression. Autrement dit, dans l'aménagement de la fonction de développement communautaire, la démocratie économique semble parfois en recul.

Ainsi, en devenant européenne, la planification de l'économie en vue du développement prend donc un aspect plus technocratique. Tel est tout au moins ce qui ressort de l'examen des procédures actuellement en vigueur.

Or, les inconvénients de cet état de choses, déjà sensibles lorsqu'étaient seulement envisagées les politiques nationales de développement, apparaissent encore accentuées au niveau européen. Les raisons en sont abondantes.

Il est certain, tout d'abord, qu'en l'absence de toute participation véritable des milieux politiques à l'élaboration du programme de développement européen, il sera difficile d'obtenir de ceux-ci qu'ils se considèrent engagés à suivre les orientations communautaires. Ceci va se traduire essentiellement à l'échelon national. Devant une évolution économique jugée non satisfaisante pour l'ensemble de la nation ou pour telle ou telle catégorie économique et sociale se produiront, cela est prévisible, toute une série de réactions, peut-être désordonnées et négatives, mais dont l'effet sera néanmoins de compromettre la réalisation des objectifs arrêtés au niveau européen.

Il est certain, par ailleurs, que le plan européen ne peut non plus s'imposer aux agents économiques privés si ses objectifs ne sont pas considérés par ceux-ci comme leurs. Cela était vrai pour les programmes nationaux, mais cela l'est encore davantage au niveau communautaire. En effet, pour les intéressés, les objectifs de croissance replacés dans le cadre européen paraissent quelquefois beaucoup moins évidents (car plus lointains) qu'ils ne l'étaient dans le cadre national, et les raisons qui ont entraîné leur adoption peuvent souvent sembler obscures. Plus encore que la planification nationale, la programmation communautaire ne peut donc réussir que si elle est le fruit d'une participation non seulement effective mais, ainsi que le souligne M. G. Burdeau, ressentie comme telle par les producteurs privés (1). Il faut que ceux-ci acceptent l'image de l'avenir économique européen qui leur est proposée de la même façon qu'ils doivent accepter celle qu'on leur offre de l'avenir économique national ou régional. Or, cette projection étant plus lointaine, elle exige un effort encore plus soutenu de participation et d'information. Tel ne semble pas être le cas.

(1) M. G. BURDEAU, « *La planification comme mythe* », *art. cit.*

Il est certain, enfin, que le plan européen ne sera jamais que le couronnement d'une superposition de programmes arrêtés à l'échelon national et régional. Il est impensable qu'il puisse se substituer totalement à ceux-ci. Son ambition devra se limiter d'une part, à coordonner les efforts entrepris aux échelons inférieurs et, d'autre part, à fixer les objectifs qui ne peuvent être arrêtés qu'à l'échelon européen. Il y a à ceci une raison majeure, celle qui a déjà motivé l'apparition d'une planification régionale dans les pays où n'existait encore, jusqu'à une date récente, qu'un plan national : il est essentiel pour la réussite de l'intervention économique en faveur de l'expansion que les décisions soient prises « au niveau le plus approprié et le plus près possible des intéressés » (2).

Conséquence de cette exigence, la planification européenne apparaît comme une des composantes d'une planification à étages. Les objectifs arrêtés à l'échelon communautaire doivent s'articuler avec ceux qui ont été fixés aux niveaux national et régional. Or, ce type de planification se place de toute évidence dans une optique fédéraliste.

On peut donc le constater, la fonction de développement européenne exige que soient associés à la détermination des objectifs de croissance, les différentes autorités politiques, les producteurs privés et, d'une manière générale, l'ensemble des centres de décision fonctionnant à des niveaux différents de celui où est arrêté le plan. Elle nécessite, dès lors, l'apparition de structures politiques s'inspirant du fédéralisme tant politique qu'économique. Apparemment certes, celui-ci constitue une gêne pour les planificateurs (3). Scientifiquement, il est plus aisé d'établir la projection du devenir économique à partir d'un seul niveau, et ce niveau est généralement le plus élevé, la vue dont on y dispose étant la plus complète. De plus, accroître la participation à la formation des décisions implique la nécessité de négocier un compromis entre des points de vue très divergents, et ceci rend évidemment plus délicate la recherche de la cohérence qu'exige la fonction de développement. Mais, ce supplément de difficultés est la rançon du fondement libéral du régime économique des six pays. Il constitue le prix minimum qui doit être acquitté si l'on entend que soient réalisés les objectifs à moyen terme des programmes d'expansion dans un système basé sur la décentralisation du pouvoir économique.

Or, curieusement, alors qu'en prenant une dimension européenne la fonction de développement se devait d'être plus ouverte, nous constatons qu'au niveau communautaire, l'aspect

(2) E. HIRSCH, « Planification et fédéralisme », dans « La programmation européenne », *op. cit.*, p. 89.

(3) E. HIRSCH, *art. cit.*

technocratique de l'élaboration de la politique d'expansion se renforce aux dépens de l'aspect fédéral.

Ce phénomène ne manque pas d'être troublant ; quelle va être, dans ces conditions, l'évolution qui marquera dans l'avenir l'aménagement de la fonction de développement dans l'Europe communautaire ?

Au vu de tout ce que nous avons pu dégager au cours de ce travail, il paraît fondé d'affirmer que deux problèmes surtout vont commander ce futur.

Le premier, c'est celui que pose la participation des producteurs privés à la formation des décisions ; autrement dit, c'est sous une forme plus large celui du fédéralisme économique. Il apparaît en effet bien établi que les libertés dont disposent les agents économiques privés ne peuvent être réduites, dans le contexte actuel, qu'au prix d'un accroissement de leur association aux procédures de planification. Dès lors, il existe entre l'ambition de la politique de développement et le degré de collaboration des forces économiques une corrélation certaine. Il y a là, nous l'avons déjà souligné, la principale explication de cette constatation assez étrange que l'on peut faire en étudiant la planification communautaire, à savoir le relatif effacement des producteurs privés. Le premier programme européen est resté extrêmement prudent et, sauf exception, il ne concerne pas directement les agents économiques privés, une conception aussi extensive de la programmation se heurtant aux réticences de certains. Les planificateurs européens ont donc pu retenir les options qu'ils proposent sans une participation active des producteurs privés et il ne convient pas de juger de l'avenir de la programmation communautaire en fonction du présent. Tout dépendra de l'ambition qu'elle affichera demain. C'est seulement alors qu'il sera possible de dire si oui ou non l'insertion de la fonction de développement dans un cadre supra-national constitue un facteur favorable à l'épanouissement de la démocratie économique.

Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de leçons peuvent être tirées des expériences nationales. En particulier, il apparaît que le principal obstacle à l'instauration d'un véritable fédéralisme économique (concernant l'élaboration de la politique de développement) vient de ce que les forces professionnelles ne sont pas toutes associées dans les mêmes conditions. Les principaux bénéficiaires de cette ouverture du pouvoir qu'entraîne la planification sont les employeurs et les techniciens des organisations patronales, les consommateurs restant la plupart du temps inorganisés et les syndicats étant, dans de nombreux pays, mal préparés sur le plan technique. Toutefois, quelle que soit l'importance de ces obstacles, ils ne paraissent nullement insurmontables et le regroupement européen des forces écono-

miques, en particulier, paraît de nature à remédier à certaines des imperfections constatées. Nous pensons notamment aux syndicats lesquels pourront bénéficier de l'expérience acquise par certaines de leurs organisations nationales (Hollande, R.F.A.).

Le second problème, dont dépend pour une large part le visage futur de la fonction de développement, est celui que pose la création d'institutions politiques nouvelles correspondant aux différents étages de la planification dans l'Europe des Six et destinées à accroître la participation des gouvernés au processus de décision. Ce problème se pose moins à l'échelon national qu'aux échelons de la Communauté et de la Région (tout au moins pour certains des six pays).

Il est frappant, en effet, de constater que la planification régionale connaît ses meilleures réussites dans les pays où des structures politiques existent à l'échelon régional (Italie, R.F.A.). De même, dans les Etats où la nécessité d'une semblable planification se fait sentir, nous avons pu enregistrer de nombreux efforts tendant à décentraliser le pouvoir politique, même si ceux-ci sont loin d'avoir abouti. Il existe donc une corrélation certaine entre la régionalisation de la programmation, jugée partout indispensable, et l'apparition de structures politiques situées au niveau inférieur à l'Etat.

Le problème est le même à l'échelon communautaire. La technocratisation de la programmation européenne n'est, pour une large part, que la conséquence de l'insuffisance des structures politiques communautaires. La faiblesse des pouvoirs accordés au Parlement européen a été largement soulignée. Quant au Conseil s'il peut incontestablement jouer un rôle de frein, il abandonne souvent le rôle moteur aux Exécutifs indépendants et, d'une manière générale, aux planificateurs européens. Or, il est certain que la programmation communautaire ne peut développer son ambition que si les objectifs proposés par les techniciens sont repris à leur compte par les milieux politiques européens et nationaux puisqu'en effet, il est indispensable que ceux-ci s'engagent à aligner les multiples décisions qui forment la politique économique, et dont ils demeurent responsables, sur les grandes orientations arrêtées. Dans ces conditions, l'apparition d'une planification communautaire doit pousser vers la création de structures politiques européennes de même qu'à l'échelon régional la programmation bénéficie au courant régionaliste.

Alors, à la question : où conduit la planification en vue du développement dans le cadre de la Communauté européenne ? Il paraît prématuré de répondre purement et simplement : à un accroissement du technocratisme. La tendance technocratique que l'on observe actuellement n'est ni irréversible ni, surtout, satisfaisante sur le plan de l'efficacité ; ceci, évidemment, lui

impose des limites. Il semble, à l'inverse, qu'à terme, la planification à étages dont l'Europe communautaire enregistre l'apparition devrait constituer un puissant facteur d'accroissement de la participation des gouvernés à la formation des décisions.

D'un fédéralisme tant géographique et politique qu'économique, la planification en vue du développement constitue donc bien un des meilleurs atouts.

Vu le Président de la Thèse : P. JAQUET

Vu le Doyen de la Faculté : M. J. BENTZ

Vu le Recteur de l'Académie de Nancy : P. IMBS

BIBLIOGRAPHIE

I. — GENERALITES

A - OUVRAGES.

- G. BEUVILLE, *La technocratie moderne*, L.G.D.J., Paris 1964.
- J. BILLY, *Les techniciens et le pouvoir*, P.U.F., Paris 1960. *La politique économique*, P.U.F., Paris 1961.
- J. BOISDE, *Technocratie et démocratie*, Plon, Paris 1964.
- G. BURDEAU, *Traité de science politique*, 7 tomes, L.G.D.J., Paris 1949 - 1957 - 1964 - 1969.
- J. BURNHAM, *L'ère des organisateurs*, Calmann-Lévy, Paris 1947.
- P. DE CALAN, *Renaissance des libertés économiques et sociales*, Plon, Paris 1963.
- B. CAZES, *La vie économique*, Collection U. A. Colin, 1964.
- CHANDERNAGOR, *Un parlement, pour quoi faire ?*, N.R.F., 1967.
- COLLOQUE - France - Forum, *La démocratie à refaire*, Edit. Ouvrières, 1963.
- M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, Paris 1964.
- M. DEBRÉ, *Au service de la Nation*, Stock, 1963.
- M. DENDIAS, *Le problème de la Chambre haute et la représentation des intérêts*, Thèse, 1929.
- M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Thémis, Paris 1966.
- J. ELLUL, *La technique ou l'enjeu du siècle*, A. Colin, Paris 1954.
- FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES, *La planification comme processus de décision*, Cahiers n° 140, A. Colin, Paris 1965.
- J. K. GALBRAITH, *Le capitalisme américain*, Médicis, Paris 1956.
- R. GENDARME, *La pauvreté des Nations*, Cujas, Paris 1963.
- H. GRAYSON, *Economic planning under free enterprise*, P.V. public affairs Press, Washington 1954.
- A. HAURIU, *Régimes politiques et structures économique-sociales*, Cours Doct., Paris 1962-1963. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Edit. Montchrestien, Paris 1966.

- B. DE JOUVENEL, *L'art de la conjoncture*, Edit. du Rocher, Paris 1964.
- E. S. KIRSCHEN et associés, *Economic policy in our time*, North Holland Publishing Cy, 1964.
- J. LA PALOMBERA, *Bureaucracy and political development*, Princeton University Press, 1963 xiv.
- J. LECAILLON, *Croissance et politique des revenus*, Cujas, Paris 1964.
- A. LOUFTY, *La planification de l'économie*, Droz, Genève 1964.
- A. MARCHAL, *Systèmes et structures économiques*, P.U.F. Thémis.
- P. MASSE, *Le choix des investissements*, Dunod, 1959.
- P. MENDÈS-FRANCE, *La République moderne*, Gallimard, Paris 1962.
- J. MEYNAUD, *L'élaboration de la politique économique*, Aix 1958. *Planification et politique*, Lausanne 1963. *La technocratie mythe ou réalité*, Payot, Paris 1964.
- G. MYRDAL, *Planifier pour développer*, Paris 1963.
- NATIONS-UNIES, *Planification en vue du développement économique*, New York 1963.
- O.C.D.E., *Planification et programmes de développement*, Publications O.C.D.E., Paris 1964. *Pour une politique des prix, des profits et des autres revenus non salariaux*, Publications de l'O.C.D.E., Paris 1964.
- E. E. PAPANICOLAOU, *Coopération internationale et développement économique*, Droz, Genève 1963.
- M. PRELOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 1966.
- J. ROVAN, *Une idée neuve, la Démocratie*, Le Seuil, Paris 1961.
- R. SALMON, *L'information économique*, Paris 1963.
- A. SAUVY, *La bureaucratie*, P.U.F., 1961.
- A. SHONFIELD, *Le capitalisme d'aujourd'hui*, Gallimard, 1967.
- J. TINBERGEN, *Economic policy. Principles and Design*, North Holland Publishing Cy, Amsterdam 1956. *Planification du développement*, P.U.F., Paris 1962.
- G. VEDEL, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1949.
- P. VIAU et divers, *Démocratie, planification, aménagement*, Les Edit. Ouvrières, Paris 1964.

B - ARTICLES - REVUES.

- R. ARON, *Note sur le pouvoir économique*, Rev. éco. n° 6, 1958.
- H. BARTOLI, *La rationalité des décisions de politique économique et la crise du pouvoir dans les sociétés capitalistes*, Eco. appliquée 1962, n° 1-2, p. 67.
- J. BENARD et W. HACKETT, *Planification indicative et développement économique*, Cahiers de l'I.S.E.A., n° 67, mai 1958.

- J. BENARD, *Conflits et choix dans l'élaboration de la politique économique*, Rev. éco. 1962, p. 701.
- J. BERNARD, *Problèmes et instruments de synthèse d'un plan indicatif*, Cahiers de l'I.S.E.A., série D., n° 10, mai 1958.
- R. BICANIC, *Planificateurs et politiciens*, Futuribles, n° 933, nov. 1965.
- F. BLOCH-LAINE, *Pouvoir économique et démocratie*, Rev. de l'Action pop., mai 1961, p. 563. *Economie concertée et planification démocratique*, Bull. de l'A.C.A.D.I., janvier 1962.
- G. BURDEAU, *L'avènement du peuple réel*, Eco. et Human., mai-juin 1957, n° 104, p. 211. *Le plan comme mythe*, dans *La planification comme processus de décision*, p. 35.
- J. F. CALONNEC, *La planification et le droit*, Eco. et Human., juillet-août 1962, p. 30.
- G. DE CARMOY, *Organisation professionnelle et expansion économique*, R.F.S.P., 1956, p. 286.
- B. CAZES, *Capitalisme et planification sont-ils compatibles ?*, Cahiers de l'I.S.E.A., série M., n° 4, 1959.
- P. DECAMPS, *Liberté ou dirigisme des revenus*, Rev. de l'Action popul., 1962, p. 1201.
- G. DELLA PORTA, *Planification nationale et planification régionale*, Eco. appliquée, 1960, p. 529.
- J. DELORS, *Politique des revenus et stratégie du développement*, Rev. éco., 1965, p. 559.
- ECONOMIE et HUMANISME, N° spécial 1961 *Aménagement régional et démocratie économique*, nov.-déc. 1961 *Planification et démocratie*.
- A. FRISCH, *Evolution de la démocratie en Europe*, Futuribles, Bull. S.E.D.E.I.S., n° 78, mai 1964.
- C. GRUSON et F. BLOCH-LAINE, *Information, prévision et planification*, Encyclopédie française, T. xx.
- R. JACQUES, *Planification et démocratie*, Citoyens 60, juill.-août 1961.
- H. JANNE, *Les problèmes de la planification* dans Institut de sociologie Solvay, *Les problèmes de la planification*, 1962, p. 117.
- P. JAQUET, *Information et technocratie*, Centre européen universitaire de Nancy, 1964-1965.
- L. HAMON, *Le Plan et sa signification politique in Tendances et volontés de la société française*, S.E.D.E.I.S., 1966, p. 197.
- KATZAROV, *La planification comme problème juridique*, Rev. internat. de Droit comparé, 1958, p. 298.
- Ph. LAURENT, *La participation à la décision économique*, Rev. de l'Action popul., 1963, p. 409.
- G. LAVAU, *Planification et liberté*, Esprit, mai 1956.

- K. MANNHEIM, *Freedom, Power and Democratic Planning*, Rev. éco., mars 1953.
- J. MARCHAL, *La stabilisation des prix par la politique des revenus et la programmation en valeur*, Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1965, n° 2-3, p. 177.
- J. MARCZEWSKI, *Conjoncture et développement planifié*, Eco. appl., 1962, p. 174.
- P. MASSE, *Une approche de l'idée de Plan*, Encyclopédie française, Larousse. *L'expansion, sa nécessité, ses contraintes, ses moyens*, Le Moniteur industriel, 2 juin 1960.
- J. MEYNAUD, *Pouvoir politique et pouvoir économique*, Rev. éco., 1958, p. 925.
- R. MOSSE, *Aménagement du territoire, Démocratie et Fédéralisme*, Rev. L'Europe en formation, oct. 1964, p. 27.
- B. OHLIN, *Problèmes d'harmonisation et de coordination des politiques économiques et sociales*, Rev. d'Eco. polit., janv. févr. 1958.
- F. PERROUX, *Capitalisme et planification sont-ils compatibles ?*, Cahiers de l'I.S.E.A., avril 1959.
- G. PETRILLI, *Réflexions sur la notion de démocratie économique*, R.P.P., avril 1964, p. 20.
- A. SHONFIELD, *Libertés politiques et contrainte économique*, Futuribles, Bull. S.E.D.E.I.S., n° 62, juillet 1963.
- SIDJANSKI, *Décisions closes et décisions ouvertes*, R.F.S.P., 1965, p. 251.
- P. STAINOV, *Nature juridique des actes de planification dans l'Etat socialiste*, R.D.P., 1963, p. 917.
- B. TRENTIN, *Politique des revenus et planification*, Les temps modernes, août 1964, p. 368.
- G. TURIN, *Planification et développement*, Rev. Développement et Civilisation, oct. déc. 1961.
- B. VALSASSINA, *Technici e politici nella programmazione economica*, Rivista di Politica economica, juin 1964.
- G. VEDEL, *Démocratie politique, démocratie économique, démocratie sociale*, D. Soc., Fasc. xxxi, 1947.

II. — EXPERIENCES NATIONALES.

A - OUVRAGES.

- AMSELEK, *Le budget de la v^e République*, L.G.D.J., 1967.
- ATTI del CONVEGNO internazionale sulla pianificazione regionale e provinciale, 1956.
- ATTI del CONVEGNO sugli squilibri regionale e l'articolazione dell'intervento pubblico, Milano 1962.

- ATTI del QUINTO CONVEGNO di studi di economia e politica del Lavoro. Programmazione e sindacato, Rome 1963.
- M. AUBRY, *Le Conseil Economique*, Pichon D. Auzias, Paris 1953.
- Ph. BAUCHARD, *La mystique du Plan*, Arthaud, Paris 1963.
- P. BAUCHET, *La planification française : 15 ans d'expérience*, Le Seuil, Paris 1962.
- F. BILGER, *La pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, L.G.D.J., Paris 1964.
- P. J. BJERVE, *La planification dans 5 pays de l'Europe occidentale et orientale*, L.G.D.J., Paris 1962.
- A. BOCKEL, *La participation des syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'Etat*, L.G.D.J., Paris 1965.
- J. BOISSONNAT, *La politique des revenus*, Le Seuil, 1966.
- BUNDESMINISTERIUM für WIRTSCHAFT, *Richtlinien für die Aufstellung der Regionalen Förderungsprogramm des Bundes im Haushaltsjahr*, Bonn 1957.
- R. CATHERINE et P. GOUSSET, *L'Etat et l'essor industriel. Du dirigisme colbertien à l'économie concertée*, Berger-Levrault, 1965.
- B. CAZES, *La planification en France et le IV^e Plan*, Edit. de l'Epargne, Paris 1962.
- CENTRAL PLANNING BUREAU, *Scope and methods of the Central Planning Bureau*, La Haye 1956.
- C.E.E.P., *Entreprises publiques et C.E.E.*, Dunot, 1967.
- B. CHENOT, *Organisation économique de l'Etat*, Dalloz, Paris 1965.
- Droit public économique*, Cours I.E.P., Paris 1957-1958.
- R. CLÉMENTS, *Les organes consultatifs de l'économie*, Bruxelles 1949.
- CLUB JEAN MOULIN, *La planification démocratique*, 1961. Groupe de recherches ouvrier-paysan *Pour une démocratie économique*, Le Seuil, 1964.
- COLLOQUE INTERNATIONAL de NAPLES du 28 oct. au 2 nov. 1962, *Problèmes du développement économique dans les pays méditerranéens*, Mouton et Cie, 1963.
- C.E.C.A., *Les politiques nationales de développement régional et de conversion*, Luxembourg 1961.
- C.E.E., *Rapports des groupes d'experts sur la politique régionale dans la C.E.E.*, Bruxelles 1964.
- P. DELOUVRIER, *Politique économique de la France*, Cours Institut d'Etudes politiques 1958-1959.
- DEMICHEL et LALUMIÈRE, *Les régimes parlementaires européens*, Thémis, 1967.
- P. DELVOLVÉ, *Le plan et la procédure parlementaire dans Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, P.U.F., Paris 1964.
- A. DETROZ, *Les organismes d'action régionale*, C.E.C.A., Luxembourg 1966.

- P. DURAND, *La participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale en France*, Dalloz-Sirey, Paris 1962.
- L. ERHARD, *Prospérité pour tous*, Paris 1960. *Une politique de l'abondance*, R. Laffont, Paris 1963.
- F. D. FENIZIO, *Les lois de l'économie. La planification globale en Italie*, Roma, ISCO 1962.
- J. FOURASTIE et J. P. COURTHEOUX, *La planification économique en France*, P.U.F., Paris 1963.
- A. FRANÇOIS-PONCET, *Politique économique de l'Allemagne occidentale*, Cours I.E.P., Paris 1963-1964.
- FREE LABOUR WORLD, *Economic developments in Italy and the role of the Trade Unions*, 1962.
- G. FUA et P. SYLOS-LABINI, *Idée per la programmazione economica*, 1963.
- W. GARCIN, *Cogestion et participation dans les entreprises du Marché commun*, Jupiter, Paris 1968.
- R. GOETZ-GIREY, *La politique des salaires dans les pays de la C.E.E.*, Les cours de droit, Paris 1963-1964.
- L. GORNY, *Les économies régionales en France*, Edit. Dotec, Paris 1958.
- J. F. GRAVIER, *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Flammarion, 1964.
- A. GROSSER, *La démocratie de Bonn*, A. Colin, 1958. *La République fédérale d'Allemagne*, P.U.F., 1963.
- J. et A. M. HACKETT, *Economic planning in France*, 1964.
- J. HOUSSIAUX, *Les tendances dirigistes dans les pays de la C.E.E. L'exemple de la politique économique française* (ronéoté) 1965.
- K. HUTTEL, *Ist die westdeutsche wirtschaftspolitik liberal ?*, Thèse Bâle 1957.
- INSTITUT de SOCIOLOGIE SOLVAY, *Aspects internationaux des problèmes d'économie régionale* (Actes du premier congrès international d'Economie régionale), Bruxelles 1958. *Les problèmes de la planification* (Actes du colloque de janvier 1962), Bruxelles 1963.
- INTERNATIONAL INFORMATION CENTRE FOR LOCAL CREDIT, *Governement measures for the promotion for regional economic development*, La Haye, Nighoff 1964.
- J. KARELLE et F. KEMMETER, *Le Bénélux commenté*, E. Bruylant, Bruxelles 1961.
- N. G. KRUL, *La politique conjoncturelle en Belgique, aux Pays-Bas et en Suisse*, Droz, Genève 1964.
- Ph. LAMOUR, *L'aménagement du territoire*, Edit. de l'Epargne, Paris 1964.
- J. DE LANVERSIN, *Le régionalisme italien*, Thèse, Paris 1956. *L'aménagement du territoire*, Edit. techniques, Paris 1965.

- J. LA PALOMBARA, *Italy. The politics of Planning*, Syracuse, New-York 1966. *La planification dans 5 pays de l'Europe occidentale et orientale*, Bib. européenne T.V., 1962.
- A. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, L.G.D.J., Paris 1966-1968 - 3 tomes.
- E. LINDNER, *Etude sur les Conseils économiques dans les différents pays du monde*, S.D.N., Genève 1932.
- G. MARANINI, *L'Italie*, L.G.D.J., 1961.
- A. MAST, *Les pays du Bénélux*, L.G.D.J., 1960.
- J. MEYNAUD, *Les groupes de pression en France*, A. Colin, 1958.
- J. MEYNAUD, *Gruppi di pressione in Italia e in Francia*, Adizioni Scientifiche Italiane, Naples 1963. (Sous la direction de) *La décision politique en Belgique*, A. Colin, 1965.
- R. MONIER, *Région et économie régionale*, Berger-Levrault, 1965.
- Dr. MULLER, *Was bringt das Landwirtschaftsgesetz*, Mitteilungen der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft, Francfort 1955.
- NETHERLANDS UNIVERSITIES FOUNDATION FOR INTERNATIONAL CO-OPÉRATION, *International Seminar on regional Planing and Development*, La Haye 1957.
- H. K. NIPPERDEY, *Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung des Bundesrepublik*, Karlsruhe 1954.
- O.C.D.E., *Séminaire syndical sur la programmation économique et sociale*, Paris, 22-25 octobre 1963, Publications O.C.D.E., 1964. *Croissance et politique économique*, Rapport ronéoté au Comité de politique économique de l'O.C.D.E., Publications de l'O.C.D.E., 1964. *Une politique active de main-d'œuvre*, Rapport du Séminaire patronal international (Bruxelles, avril 1964). Publications O.C.D.E., 1965.
- C. PALAZZOLI, *Les régions italiennes, contribution à l'étude de la décentralisation politique*, L.G.D.J., 1966.
- PALLEZ, *Finances publiques*, Cours I.E.P., Paris 1967-1968.
- J. PARODI, *Forces et faiblesses des syndicats en Allemagne occidentale*, Libr. universitaire, Aix 1962.
- G. PASTORE, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italiana*, Giuffrè, Ed. Milan 1961.
- F. PORTUGALL, *L'expérience des plans économiques en France depuis 1947 et ses incidences constitutionnelles*, Thèse, Sarre 1956.
- M. PRELOT, *La représentation professionnelle dans l'Allemagne contemporaine*, 1923.
- H. RASCH, *Grundlagen der Wirtschaftsverfassung*, 1948.
- P. SARACENO, *Le développement économique du Midi de l'Italie*, Milan 1955.
- M. VASSEUR, *La réforme des structures industrielles et des économies régionales*, 1959.
- P. VIOT, *Rapport sur l'organisation gouvernementale pour le développement économique en France* (ronéoté) Institut

internat. des sciences adm. table ronde de Lisbonne, sept. 1961.

Y. WEBER, *L'Administration consultative*, L.G.D.J., 1968.

P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, E. Bruylant, Bruxelles 1963.

B - ARTICLES - REVUES.

REVUE « L'ALLEMAGNE ».

G. ALS, *La collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles au Luxembourg*, Rev. Internat. du Travail, p. 688, 1966.

E. ANDREANI, *Une révolution budgétaire. Le Planning programming budgétary system*, Rev. Sciences Fin. 1968, p. 193.

ANNÉE POLITIQUE.

ANNUAIRE DE LÉGISLATION FRANÇAISE ET ÉTRANGÈRE.

M. ANSELIN, *Quelques considérations sur l'expansion régionale*, Electricité, Bruxelles, n° 111, juillet 1963.

ARTICLES et DOCUMENTS, La documentation française O.1028, 1^{er} déc. 1960, *Décentralisation industrielle et aménagement du territoire aux Pays-Bas*.

M. AUBRY, *Le Conseil économique*, R.D.P. 1951, p. 414, 1953, p. 701 et 1957, p. 85. *Le Conseil national de l'économie et du travail italien*, R.D.P. 1959, p. 470.

V. BACHELET, *Aspetti e problemi giuridici del Piano di Rinascita della Sardegna*, in Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione (Cagliari, Sassari, 1^{er} au 6 avril 1959).

G. BALKENSTEIN, *The Netherlands Industrial Organisation Act of 1950*, University of Pennsylvania Law Review, févr. 1959, pp. 499-524.

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, Bull. d'information et de documentation. Vol. II, n° 6, déc. 1962, *La politique des salaires aux Pays-Bas*. Bull. d'information et de documentation, mars 1963, Vol. I, n° 3, p. 189, *Le premier programme d'expansion économique*.

T. BARTHOLOME, *Quelques réflexions sur l'administration consultative*, Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1958, n° 1, p. 41.

P. BAUCHET, *Plans et institutions politiques*, Rev. de l'Action popul., déc. 1958, p. 1183.

J. BERNARD, *La planification régionale en France*, Rev. de l'Action popul., févr. 1961, p. 184.

J. L. BODIGUEL, *Les CODER : composition, bilan et perspectives*, R.F.S.P., juin 1966, p. 487.

J. BOISSONNAT, *Les idées économiques du monde ouvrier français*, Rev. de l'Action popul. 1961, p. 275.

R. BONETY, *Pour une politique des salaires*, Rapport sur les orien-

- tations de la C.F.T.C., 31^e Congrès confédéral de la C.F.T.C. 1961.
- J. J. BONNAUD, *La participation des organisations professionnelles à la planification économique et sociale en France*, Rev. internat. du Travail, 1966, p. 378.
- BOURDONCLE, *Le régime juridique de la planification française*, Sirey, 1958, Chron. p. 38.
- F. BRIATICO, *Les plans régionaux de développement en Italie*, Gazzetta del Popolo, 18 nov. 1959.
- H. BROCHIER, *La politique des revenus et la planification française*, Rev. éco., 1964, p. 869.
- BULLETIN ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE, *Les plans à long terme en Europe occidentale*, Vol. XIV, n° 2, nov. 1963.
- BULLETIN ÉCONOMIQUE S.E.D., n° 9, juin 1962, *Sur une expérience de la politique nationale des salaires : celle des Pays-Bas*.
- BULLETIN de la Fédération des Industries belges, 1^{er} avril 1961, p. 828, *Le programme d'expansion devant les Conseils consultatifs*.
- M. BYE, *Le Conseil économique et social*, Rev. éco., 1962, n° 6, p. 897.
- A. K. CAIRNCROSS, *Aspects administratifs des programmes de développement dans La planification dans 5 pays de l'Europe...*, p. 1.
- P. CAMY, *La politique de reconversion industrielle du Grand Duché de Luxembourg dans C.E.C.A. Les politiques nationales de développement...*, p. 147. *La politique régionale au Luxembourg dans C.E.E. La politique régionale dans la C.E.E.*, p. 118.
- L. CARTOU, *Pouvoir financier et pouvoir politique*, R.D.P. 1957, pp. 257 et s.
- B. CAZES, *Démocratie et plan. Quelques réflexions à partir de l'expérience française*, p. 75, dans *Les problèmes de la planification. Les progrès récents de la planification dans l'Europe occidentale*, Bull. de l'Administration centrale des Finances, n° 16, 1962.
- A. CHALANDON, *Une troisième voie : l'économie concertée*, Rev. Jeune Patron, déc. 1961.
- A. CHEVALIER, *Le ministère des Finances*, Rev. éco., n° 6, 1962, p. 930.
- CHRONIQUES ÉTRANGÈRES, *La documentation française*, ITA, n° 256, 10 sept. 1962, p. 7. *La mise en place de la Commission de programmation économique*. La documentation française, ITA, 6, 65, juin 1965, p. 15, *La Démocratie chrétienne et la programmation*.
- CLUB JEAN MOULIN, *Nature et rôle du Plan dans une démocratie*, Les Cahiers de la République, déc. 1961, janv.-févr. 1962.
- R. COLLARD, *Pour une politique des salaires*, Reflets et Perspec-

- tives de la vie économique, Bruxelles II, n° 5, sept. 1963.
- COLLECTIF, *Le plan Monnet*, D. Soc., Fasc. xxxv, 1950.
- Ph. CHAPAL, *Recherches sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif*, A.J.D.A., 1968, p. 331.
- C.E.E., *Quelques aspects du développement structurel dans l'agriculture et les régions rurales de la R.F.A.*, Publicat. de la Direction générale de l'agriculture, n° 12, nov. 1962.
- A. CONIGLIARD, *Documenti e procedure per la politica di pinano*, Corriere della Serra, 14 févr. 1967.
- CONSEIL DE L'EUROPE, Conférence européenne des pouvoirs locaux. CPL/P/Am (5) 38. Réponse des Pays-Bas au questionnaire du Groupe de travail pour l'aménagement du territoire et les problèmes régionaux.
- L. J. CONSTANTINESCO, *La Constitution économique de la R.F.A.*, Rev. éco., 1960, p. 266.
- G. CRAEN, *Quelques aspects de la politique économique régionale en Belgique*, Energie, Bruxelles, n° 160, 1962.
- A. DARRICAU et W. FLANDIN, *Participation syndicale au plan*, Rev. de l'Action popul., janv. 1963, p. 59.
- G. DECLERCQ, *Pour une planification démocratique*, Rapport au 30^e Congrès de la C.F.T.C., 1959.
- G. DELLA PORTA, *La planification nationale et régionale en Italie*, Economie appliquée, 1960, p. 629. *La programmation régionale en Italie, expériences, problèmes, solutions possibles dans le cadre de la Communauté économique européenne*, dans C.E.E. Conférence sur les économies régionales, p. 399.
- A. G. DELION, *Entreprises publiques et communauté économique européenne*, Rev. du Marché commun, 1966, p. 67.
- J. DELORS, *Planification et réalités syndicales*, D. soc., 1965, p. 154.
- P. DELVOLVÉ, *Le Parlement et la préparation du v^e Plan*, R.D.P., 1965, p. 661.
- E. DESCAMPS, *Réflexions d'un syndicaliste sur les plans français*, Cahiers du Centre d'Etudes socialistes, juil. 1962.
- P. DE WOLFF, *La politique économique à long terme des Pays-Bas*, Rev. de la Société belge d'Etudes et d'expansion, janv.-févr. et mars-avril 1961. *Les techniques de la planification néerlandaise*, dans *Les problèmes de la planification*, p. 107.
- E. DITTRICH, *Grundlinien für einen deutschen Raumordnungsplan*, dans *Wirtschaftsdienst*, Hambourg, janvier 1951.
- DOCUMENTS, Revue des questions allemandes.
- A. DUMOULIN, *La première expérience de programmation économique en Belgique*, Rev. d'Eco. polit., 1963, p. 439.
- E. G. ERDMANN, Jr., *Organisation et rôle des associations d'employeurs de la R.F.A.*, Rev. internat. du Travail, 1958, p. 589.
- L. ERHARD, Discours prononcé devant le Parlement européen. Rev. du Marché Commun, 1963, p. 468.

- E. FIEDLER, *Administration et Droit budgétaire (R.F.A.)*, R.I.S.A. 1959, p. 193.
- G. FOSSI, *Sulla pianificazione regionale in Sicilia*, Bull. de la Société géographique italienne, n° 6, 1958.
- F. FRANCHINI, *Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne*, R.D.P., 1957, p. 231.
- A. FRISCH, *Regards sur la réalité économique et sociologique de l'Allemagne fédérale*, Bull. S.E.D.E.I.S. avril 1961. *Le mythe libéral et la réalité allemande*, Rev. Documents janv.-févr. 1962, p. 133. *Conceptions économiques et sociales en Allemagne fédérale*, Bull. S.E.D.E.I.S., Etudes n° 861, mai 1963. *L'évolution du syndicalisme et du socialisme allemands*, Bull. S.E.D.E.I.S., Etudes n° 923, juin 1965.
- F. GASPARINI, *Moderne tendenze degli studi sulla programmazione in Italia*, Actes du Congrès sur la planification régionale et provinciale, Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Trente, 1956.
- J. F. GAY, *Problèmes et tendances de l'aménagement du territoire aux Pays-Bas*, Rev. du Conseil économique wallon, nov.-déc. 1961, p. 32.
- R. GOETZ-GIREY, *La distance sociale et les groupes du Conseil économique*, Rev. éco., 1957, p. 890 et 1963, p. 801.
- F. GOGUEL, *Le plan et le Parlement dans La planification comme processus de décision*, p. 91.
- B. GOURNAY, *Les Administrations verticales*, Rev. éco., 1962, p. 920.
- B. GOURNAY et P. VIOT, *Les planificateurs et les décisions du plan*, dans *La planification comme processus de décision*, p. 79.
- J. P. GOUZY, *L'aménagement du territoire et la régionalisation économique en Europe*, Rev. l'Europe en formation, 1964, n° 54-55.
- A. GROSSER, *Politique et société*, Rev. éco., 1962.
- O. GUICHARD, *Impulsions et réformes dans l'aménagement du territoire*, Rev. de la Défense nationale, avril 1963.
- A. HEILBRONNER et R. DRAGO, *L'Administration consultative en France*, R.I.S.A., 1959, p. 57.
- W. HERDMANN, *La politique de localisation de l'industrie en Allemagne occidentale*, Rev. des Sciences éco., Liège, n° 3, 1958.
- Ir. S. HEIRWEIJER et I. H. CORVER, *La planification et la coordination régionales sur les plans géographique, industriel, agricole, culturel et social dans le cadre du développement régional aux Pays-Bas* dans *Documents de la Conférence sur les économies régionales*, Bruxelles 1961, p. 17.
- J. HORN, *Quelques aspects du Régionalisme économique du*

- Royaume, Rev. de l'Institut de sociologie Solvay, Bruxelles 1955, n° 1.
- J. HOUSSIAUX, *Croissance, concentration et concurrence, quelques aperçus sur l'évolution du pouvoir économique en Allemagne fédérale*, Rev. éco., 1962, p. 439.
- IL MULINO, octobre 1963 (article reproduit dans la Docum. Française A.D.O. 1476, ITA 1963), *La Région entre l'auto-gouvernement et la planification*.
- M. ITHURBIDE, *Conflits de salaires et pouvoir économique dans la grande industrie allemande*, Rev. éco., 1962, p. 492.
- R. JACQUES, *Pour une approche syndicale du Plan*, Esprit, juil. 1961, p. 16.
- A. KERVYN DE LETTENHOVE, *L'expérience belge de programmation dans Les problèmes de la planification*, p. 13. *La politique des revenus, l'expérience hollandaise*, Rev. d'éco. polit., 1965, p. 608.
- KREDIETBANK (Bulletin hebdomadaire de la...), 18 mai 1963, *Le premier programme d'expansion économique en Belgique*.
- M. LAANSMA, *Développement régional aux Pays-Bas dans Aspects internationaux des problèmes d'économie régionale*, p. 386.
- G. LABALLE, *Evolution de la politique d'aménagement du territoire et d'expansion régionale*, Rev. Adm., 1963, p. 556.
- J. LAJUGIE, *Aménagement du territoire et développement économique régional en France*, Rev. d'Eco. polit., 1963, p. 278.
- Ph. LAMOUR, *Les plans d'aménagements régionaux en Italie et en France*, Politique étrangère, 1956, p. 61.
- W. LANGER, *La politique du Gouvernement fédéral en matière de structures régionales dans La politique régionale dans la C.E.E.*, p. 81.
- J. DE LANVERSIN, *Structures et techniques de la politique économique et de l'organisation professionnelle. A propos de démocratie économique : l'Aménagement du territoire*, D. Soc., 1962, p. 321. *Le Ministère des participations de l'Etat en Italie*, R.D.P., 1962, p. 62.
- A. DE LAUBADÈRE, *Le rôle et la représentation des intérêts professionnels dans la vie administrative française*, Rapport du 6° Colloque des Facultés de Droit. Annales de la Faculté de Droit de Toulouse, T. VII, fasc. 1, 1959.
- J. Ph. LECAT, *Politique des salaires publics et politiques des revenus-intérêt et limite de certaines expériences étrangères* D. Soc., 1964, p. 622.
- M. LEVI, *La programmation économique en Italie : le rapport Saraceno*, Rev. Les Grands Aménagements régionaux, n° 5, 1964, p. 17.
- S. LOMBARDINI, *Alcune considerazione sui piani regionali e sui nuovi compiti delle amministrazioni locali*, in Rivista delle Provincie, 1962, p. 328.

- P. LUCKE, *Aménagement du territoire et politique communale*, (R.F.A.) Cons. de l'Europe, Confér. europ. des pouvoirs locaux CPL/P/Am (5) 31.
- E. MARÉCHAL et L. MORISSENS, *La politique économique depuis 1958*, Cahiers éco. de Bruxelles, n° 11, juillet 1961, p. 311.
- P. MASSE, Rapport sur la programmation économique en France, Colloque sur la programmation économique européenne. Rome, nov. 1962, Rev. du Marché commun 1962, p. 473. *Rapport sur la politique des revenus*, La Documentation française. Rec. et Monog., n° 47, 1964.
- B. DE MAUD'HUY, *Réflexions sur l'avenir des Comités d'expansion*, Rev. du Conseil nat. des Economies régionales, n° 19 bis, janv. 1961, p. 5. *Développement harmonisé de la Lorraine et du Sud-Luxembourg belge* dans Documents de la Conférence sur les économies régionales, p. 197.
- J. A. MAZÈRES, *De quelques problèmes dominants de la planification française*, A.J.D.A., 1968, p. 211.
- F. W. MEYER, *Zur wirtschaftspolitischen Lage in der Bundesrepublik*, Ordo VII, 1954.
- Ph. MONFILS, *Les aspects institutionnels de la politique économique régionale en Belgique*, Annales Faculté Droit de Liège, 1967, p. 585.
- A. MOLITOR, *L'aide à la recherche industrielle en Belgique*, Rev. du Conseil économique wallon, mai-juin 1961, p. 18.
- L. MORISSENS, *Les facteurs de la décision dans la politique économique de Belgique*, Cahiers éco. de Bruxelles, n° 27, 1965, p. 321.
- MOSES, *L'adaptation des Administrations aux problèmes régionaux aux Pays-Bas* dans *La politique régionale dans la C.E.E.*, 1964, p. 397.
- H. MOURER, *Les problèmes de l'aménagement du territoire et de la construction de logements aux Pays-Bas*, Rev. Adm., mars-avril 1957.
- B. MOTTE, *L'action des Comités d'aménagement* in *Hommes et Commerces*, juin-juillet 1955, p. 79.
- A. MURCIER, *L'Italie en mouvement - iv. Du doigt mouillé au plan indicatif*, Le Monde du 21 au 25 septembre 1961.
- N. NABOKOFF, *L'expérience belge de reconversion industrielle dans le Borinage (1959-1960)* dans *Les politiques nationales de reconversion.*, p. 39.
- E. NOLS, *Synthèse critique du premier programme belge d'expansion économique*, Rev. du Conseil économique wallon, janv. avril 1963, p. 1.
- NOTES et ÉTUDES DOCUMENTAIRES, (La documentation française)
 — n° 2846, 30 décembre 1961, *La planification française*.
 — n° 2969, mars 1963, *Problèmes et perspectives du développement économique de l'Italie*. — 3 nov. 1964, n° 3133,

- Aperçu sur l'administration consultative.* — 6 nov. 1964, n° 3134, *Le Grand Duché de Luxembourg* — 22 nov. 1966, n° 3266, *Les institutions de la R.F.A.* — 14 févr. 1967, n° 3363, *Les aides financières à l'expansion industrielle régionale en Allemagne, Italie et Grande-Bretagne* — 17 déc. 1968, n° 3546, *L'évolution économique de la R.F.A.*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *Le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans la programmation et la planification des industries mécaniques*, Genève 1965.
- G. U. PAPI, *Du schéma Vanoni aux amorces d'une planification active*, Rev. éco., 1963, p. 391.
- J. PARODI, *Le patronat et le D.G.B.*, Rev. Documents, sept.-oct. 1962.
- G. PEERENBOOM, *Bref aperçu des principaux organismes s'occupant d'économie régionale en Belgique* dans *La politique régionale dans la C.E.E.*, p. 393.
- G. PELLA, *La programmation de l'action économique en Italie*, Rev. de la Société d'Etudes et d'expansion, janv. 1962.
- P. S. PELS, *La coopération des organisations centrales d'employeurs et de travailleurs et la planification aux Pays-Bas*, Rev. internat. du Travail, 1966, p. 313.
- F. PERROUX, *Le IV^e Plan français 1962-1965. En quoi consiste notre planification indicative ?*, Eco. appliquée, 1962, n° 1-2, p. 5.
- G. PESCATORE, *Les modalités de l'intervention des pouvoirs publics en Italie méridionale, le rôle de la Caisse du Midi et les effets de son action* dans *Documents de la Conférence sur les économies régionales*, p. 377.
- A. PIETTRE, *L'économie allemande est-elle vraiment libérale ?*, Rev. éco., 1962, p. 339.
- K. PLEYER, *Propriété et contrat, instruments de l'ordre économique de la R.F.A.*, Rev. int. Droit comparé, 1967, p. 373.
- R. POIGNANT, *L'élaboration de la politique scientifique dans divers pays occidentaux et son lien possible avec la politique de développement économique*, Rev. éco., 1964, p. 161.
- PROBLÈMES ÉCONOMIQUES (La Documentation française) — *Les mesures d'aide à l'agriculture allemande*, n° 752, 29 mai 1962, p. 20. — « *Le premier programme belge*, n° 808, 25 juin 1963, p. 21. — *La recherche scientifique dans les grands pays étrangers*, n° 809, 2 juillet 1963, p. 10. — *L'efficacité des différents instruments de politique économique à la lumière de l'expérience néerlandaise*, n° 879, 10 nov. 1964, p. 17.
- J. L. QUERMONNE, *Vers un régionalisme fonctionnel ?*, R.F.S.P., 1963, n° 3. *Les effets de la planification au niveau de l'ordonnement juridique* dans *La planification comme processus...*, p. 163.

- REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE, n° spécial, 1956, *L'aménagement du territoire*.
- REVUE JEUNES PATRONS, n° 171, *Le Plan et l'organisation professionnelle*. n° 175, *Le chef d'entreprise, le Plan et la Région française de l'Europe*.
- P. RISSOYRE, *La consommation dans la planification démocratique*, in Rev. d'Action popul., 1963, p. 34.
régionaux en Italie, dans *La politique régionale dans la*
- M. DE RITA, *L'adaptation des Administrations aux problèmes C.E.E.*, p. 386.
- J. RIVERO et G. VEDEL, *Le préambule de la Constitution*, D. Soc. 1947, Fasc. xxxi.
- J. RIVERO, *Vers un statut juridique du Plan Monnet*, D. Soc., 1949, p. 4. *Le problème juridique du Plan*, D. Soc. Fasc. xxxvi, mars 1950, p. 11. *Action économique de l'Etat et évolution administrative*, Rev. éco., 1962, p. 886. *Le plan et le Droit dans La planification comme processus de décision*, p. 124.
- C. ROIG, *Tranches opératoires et politique d'action régionale dans La planification comme processus de décision*, p. 129.
- J. SANDÉE, *Possible Economic Growth in the Netherlands in Europe's in Figures*, Amsterdam 1962.
- P. SARACENO, *L'Etat et l'économie*, Rapport au Congrès sur les fondements idéologiques de la Démocratie chrétienne, 13-16 sept. 1961. *La programmation économique en Italie*. Communication ronéotée. Colloque sur la programmation économique dans les pays de la C.E.E., Rome, 30 nov. 1962.
- J. SCHNEIDER, *Les groupes de pression* (R.F.A.), Rev. Documents sept.-oct. 1966, p. 52.
- F. SELLIER, *La politique des revenus : le problème de l'adhésion syndicale*, Rev. d'éco. polit., 1965, p. 593.
- C. SIMON, *Les finances publiques en Allemagne occidentale*, Etudes et conjoncture, juillet 1961, p. 680.
- H. SIMONET, *La programmation de l'économie et la réforme de l'Etat*, Res Publica, Bruxelles v, n° 2, 1963, p. 150.
- D. STORNEBRINK, *Development areas in the Netherlands*, dans Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Rotterdam, juin-juillet 1956.
- M. F. SULLO, *Les plans de développement en Italie de 1945 à 1960* in Etudes à la mémoire du Professeur Jacopo Mazzei, 1960.
- J. TINBERGEN, *Planification et liberté dans l'analyse économique générale et l'expérience des Pays-Bas*, Rev. éco., n° 2, mars 1953. *La planification aux Pays-Bas dans La planification dans 5 pays de l'Europe...*, p. 51.
- J. TOUCHARD et J. SOLE, *Planification et technocratie dans La planification comme processus...*, p. 23.
- G. TRÈVES, *L'organisation gouvernementale pour le développe-*

- ment économique*, Institut international des sciences administratives, Bruxelles 1963.
- L. TROTABAS, *Le rôle de la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique française*, Annales de la Faculté de Droit de Toulouse, VII 1, p. 161.
- Y. URBAIN, *Principes du développement régional et de l'aménagement du territoire*, Bull. de la Société des Industriels, Bruxelles, XXXV, n° 300.
- USINE NOUVELLE, novembre 1962, *Politiques d'économie régionale dans quelques pays européens*.
- R. VANDEPUTTE, *La politique d'expansion régionale en Belgique*, Eco. appliquée, 1960, p. 569.
- F. J. J. H. M. VAN OS, *La politique de l'industrialisation régionale aux Pays-Bas*, Eco. appliquée, 1960, p. 541.
- VAN WATERSCHOOT, *Vers une programmation économique régionale en Belgique* dans *La politique régionale dans la C.E.E.*, p. 86.
- F. VENTRIGLIA, *La politique de développement industriel du Sud de l'Italie* dans *Les politiques nationales de reconversion...*, p. 85.
- A. VERNHOLES, *La grande misère des organisations de consommateurs*, Le Monde, 19 et 20 juillet 1966.
- LA VIE ITALIENNE, *Documents et informations*.
- P. VIOT, *Les aspects régionaux de la planification française*, Bull. de l'Adm. centrale des Finances, déc. 1962, p. 6.
Les institutions de l'aménagement du territoire, Rev. de l'Action popul. de juin 1965, p. 674.
- P. DE VISSCHER, *Les libertés économiques et sociales et la révision de la Constitution*, Annales de Droit et de Sciences politiques, n° 49, T. XII, 1952, p. 385.

III. — LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE.

A - OUVRAGES.

- L. CARTOU, *Organisations européennes*, Dalloz, Paris 1965.
- N. CATALANO, *Manuel de Droit de la Communauté européenne*, Eurolibri, Paris, 1962.
- CENTRE EUROPÉEN UNIVERSITAIRE DE NANCY, *La coordination des politiques à moyen terme. La politique énergétique communautaire*, 1964-1965.
- CENTRE NATIONAL D'ÉTUDE DES PROBLÈMES DE SOCIOLOGIE ET D'ÉCONOMIE EUROPÉENNES, Colloque du 4 au 6 nov. 1964 sur la programmation européenne, Bruxelles 1965.

- COLLOQUE DE ROME, nov.-déc. 1962, Florence 1963. *La programmation économique dans les pays de la C.E.E.*
- C.E.C.A., C.E.C.A. 1952-1962, Luxembourg 1963.
- C.E.E., *Documents de la Conférence sur les économies régionales*, Bruxelles 1962. *Mémoire de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape*, Bruxelles 1962. *Document destiné au Groupe des hauts fonctionnaires responsables de la politique régionale dans les Etats-membres — Problèmes de la politique régionale dans le cadre de la politique économique à moyen terme*. Doc. 8892/II/65. *Problèmes de la politique régionale* (ronéoté), Bruxelles, 17 déc. 1965 — II/3255/2/65 — F.
- P. GINESTET, *L'Assemblée parlementaire européenne*, P.U.F., Paris 1963.
- J. HOUSSIAUX, *Concurrence et Marché commun*, Coll. Economie moderne (1960).
- R. KOVAR, *Le pouvoir réglementaire de la C.E.C.A.*, L.G.D.J., Paris 1964.
- G. LEFRANC, *Les expériences syndicales internationales des origines à nos jours*, Aubier, Paris 1952.
- J. MEYNAUD, *L'action syndicale et la Communauté Economique Européenne*, Centre de recherches européennes, Lausanne 1962. *Les groupes de pression internationaux*, Etudes de Science polit., Lausanne 1961.
- R. PINTO, *Les organisations européennes*, Paris 1963.
- R. PRIEUR, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris 1962.
- P. REUTER, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, L.G.D.J., Paris 1953. *Les interventions de la Haute-Autorité*, Centre italien d'Etudes juridiques, Milan 1957. *Les organisations européennes*, Thémis.
- P. ROMUS, *Expansion économique régionale et Communauté européenne*, Sythoff, Leyde 1958.
- Ph. SAINT-MARC, *La France dans la C.E.C.A.*, A Colin, 1961.
- J. DE SOTO, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, P.U.F., Paris 1961.
- J. SZOKOLOCZY-SYLLABA, *Les organisations professionnelles françaises et le Marché commun*, A. Colin, 1965.

B - ARTICLES - REVUES.

- F. ARCHIBUGI, *La définition des objectifs de la programmation européenne dans La programmation européenne*, p. 251.
- J. ARMEL, *L'Europe ambiguë*, Eco. et Human., mai 1965, p. 11.
- A. ARMENGAUD, *Rapport sur la création auprès des Exécutifs de la C.E.C.A. de la C.E.E. et de l'Euratom d'un Groupe de*

- travail pour la politique économique à long terme. Parlement europ., 27, 1960-1961.
- P. BARRE, *La Banque Européenne d'investissement*, Banque, avril 1962.
- J. BENARD, *Le Marché commun européen et l'avenir de la planification française*, Rev. éco., 1964, p. 756.
- BERSANI, Rapport sur la première communication de la Commission de la C.E.E. sur la politique régionale dans la C.E.E. Parlement, Doc. 58, mai 1966.
- W. BIRKELBACH, Rapport sur la politique régionale dans la C.E.E. Parlement, Doc. 99, décembre 1963.
- J. BOISSONNAT, *A la recherche d'une planification européenne*, Eco. et Human., nov.-déc. 1961.
- R. BONNAUD-DELAMARE, *Structures régionales de l'Europe de demain*, R.I.S.A., 1964, n° 1, p. 5.
- G. BROUDEL, *La politique énergétique de la Communauté européenne*, Rev. du Marché commun, 1964, p. 225.
- H. BUITER, *Point de vue des syndicats groupés au plan européen*, dans *La programmation européenne*.
- BULLETIN de la C.E.E., n° 12, 1966, p. 5, *La recherche scientifique et technique dans la Communauté*.
- P. CAMPILLI, *La Banque européenne d'investissement et le développement régional dans Aspects internationaux des problèmes d'économie régionale*, p. 482.
- L. CARTOU, *Réflexions sur la politique économique dans la C.E.E.* Rev. Trim. de Droit europ. 1965, p. 28. *La politique budgétaire et le premier projet de programme de la C.E.E.*, Rev. Trim. Droit europ., 1967, p. 113.
- A. CELEN, *Attitudes des syndicats nationaux à l'égard des divers systèmes d'orientation économique, en particulier, le cas belge* dans *La programmation européenne*, p. 115.
- H. M. CLAESSENS, *Point de vue du patronat groupé au plan européen* dans *La programmation européenne*, p. 225.
- C. A. COLLIARD, *Les entreprises publiques et la programmation européenne, les faits et les tendances* dans *La programmation européenne*, p. 145.
- C.E.C.A., *Méthodes de prévision du développement économique à long terme*, Informations statistiques, 1960, n° 6. *Politique de recherche technique de la Haute-Autorité*, Bull. de la C.E.C.A., n° 41, p. 6.
- C.E.E., Comité permanent des structures agricoles. *La coordination des politiques des Etats-membres en matière de structures agricoles*, Bull. C.E.E., 1963, n° 8, p. 37. *Note pour la Commission économique et financière du Parlement européen sur l'organisation et les travaux du Comité de politique économique à moyen terme*, Bruxelles, le 31 déc. 1965, 15.671/II/65 (ronéoté).

- A. COPPE, *La C.E.C.A. et le développement régional dans Aspects internat. des problèmes d'économie régionale*, p. 496.
- F. DEHOUSSE, *Le contrôle démocratique de l'élaboration et de l'exécution du programme dans La programmation européenne*, p. 209.
- H. DEIST, Rapport sur les aspects conjoncturels régionaux et structurels de la politique économique à long terme de la Communauté. Parlement. Doc. 36, 17 mai 1960.
- DERINGER, *Libertés de l'entreprise ou planification étatique*, Les problèmes de l'Europe 1964, n° 23, p. 68.
- H. DICHGANS, Rapport sur une recommandation de la Commission relative à la politique économique à moyen terme, Parlement, Doc. 115, 21 janvier 1964.
- J. DOUSSET, *Bilan et perspectives de la politique commune des transports*, Rev. du Marché commun, 1967, p. 174.
- P. DROUIN, *Vers une planification à l'échelle du Marché commun*, Service Direction, sept. 1962. *Comment faire de la « planification européenne » sans en avoir l'air*, Le Monde, 1^{er} août 1963.
- ELSNER, Rapport sur la proposition de la Commission relative au projet de programme de politique à moyen terme, Parlement, Doc. 129, 28 nov. 1966, et Doc. 155, 20 nov. 1968.
- L. ERHARD, *Une planification européenne est-elle souhaitable*, R.P.P., février 1963, p. 3.
- U. EVERLING, *L'aspect juridique de la coordination de la politique économique au sein de la C.E.E.*, Annuaire français de Droit internat., 1964, p. 576.
- P. FORMENTINI, *Le développement régional dans la Communauté et la Banque européenne d'investissement*, Rev. Les Grands Aménagements régionaux, juill. 1963, p. 8.
- C. GAZZABINI, *Prospettive di politica economica di medio termine nella C.E.E.*, Il Mercato commune Milano, n° 3-4, avril 1966, p. 97.
- R. GENDARME, *Réflexions sur la politique énergétique européenne*, Rev. Eco., 1962, p. 505.
- J. GIJSSELS, *Les moyens d'action d'Euratom*, R.I.S.A., n° 2, 1961, p. 119.
- G. GOZARD, *La politique régionale de la C.E.E.*, Rev. Les Grands Aménagements régionaux, avril 1965, p. 39.
- GRUPE D'ÉTUDES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE dans l'intégration européenne, *Le transfert des objectifs économiques des autorités communautaires*, Cahiers éco. de Bruxelles, n° 26, 1965, p. 163.
- C. GRUSON, *Une planification sans rivages*, Cahiers de la République, février 1961, p. 37.
- GUNTHER, *Die ordnungspolitischen Grundlagen des E. W. G. Vertrages*, Wirtschaft und Wettbewerb, 1963, p. 191.

- HAMMERICH, *L'U.N.I.C.E.*, Mémoire Centre européen de Nancy, 1968.
- E. HIRSCH, *French planning and its European application*, Journal of Common Market Studies London, n° 2, 1962, p. 117. *Planification et fédéralisme dans La programmation européenne*, p. 87.
- J. HOUSSIAUX, *Le programme de politique économique à moyen terme de la C.E.E., genèse et perspectives* (ronéoté), Rapport au colloque du C.I.F.E., Royaumont, 30 nov. 1963. *Vers une politique européenne de la recherche scientifique* Rev. éco., 1964, p. 177. *Planification française et programmation européenne à la recherche de leur avenir*. Coopération avril-mai 1964, p. 8. *Politique économique à moyen terme et avenir de la Communauté*, 1965.
- P. KERN, *Une politique des revenus est-elle souhaitable et possible dans la Communauté économique européenne ?*, Rev. du Marché Commun, juillet 1965, p. 331.
- R. KOVAR, *Le testament de la C.E.C.A.*, Rev. Trim. de Droit europ. 1965, p. 255. *Chronique C.E.C.A.*, Rev. Trim. de Droit européen.
- H. B. KROHN, *Le financement de projets d'amélioration des structures agricoles par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (F.E.O.G.A.)*, Rev. du Marché commun, 1965, p. 537.
- KULAKOWSKI, *La place et le rôle des syndicats au sein du Marché commun, Reflets et perspectives de la vie économique*, VII, mai 1968.
- LANCKSWEIRT, *L'aménagement du territoire dans le cadre d'une programmation européenne dans La programmation européenne*.
- X. LANNES, *Raisons d'être et caractères de la politique économique à moyen terme de la Communauté*, Rev. du Marché Commun, 1966, p. 833.
- H. LAVENIR, *Vers l'Europe des régions*, European Business, Paris, juillet 1966, p. 30.
- J. LECAILLON, *Expansion économique et politique européenne commune*, Rev. de Science financière, 1964, p. 844.
- N. LOEB, *Le patronat industriel belge et la C.E.E. dans La programmation européenne*.
- J. V. LOUIS, *La fusion des institutions des Communautés européennes*, Rev. du Marché commun, 1966, p. 843.
- M. C. MACLENNAN, *The Common Market and French Planning*, Journal of Common Market Studies, oct. 1964, p. 33.
- L. MADIA, *Les limites de la programmation en Italie et en Europe*, Opera Mundi-Europe, n° 168, 4 oct. 1962.
- R. MARJOLIN, *Les économies régionales*, Rapport introductif de la Conférence de Bruxelles, 1961, Rev. du Marché commun.

- nov. 1961, p. 393. *Le programme d'action de la C.E.E.*, Rev. du Marché commun, 1962, p. 403. *Politique agricole commune et politique économique européenne*, discours Arcahon, 25 mai 1962, Rev. du Marché commun, 1962, p. 230. *La programmation européenne*, Rapport au Colloque sur la programmation économique, Rome 1962, Bull. S.E.D.E.I.S., n° 839, suppl. 1, p. 12.
- P. MASSE, *L'Europe et l'idée de programmation économique*, Rev. du Marché commun, février 1963, p. 49.
- J. MÉGRET, *La technique communautaire d'harmonisation des législations. L'article 100*, Rev. du Marché commun, 1967, p. 181.
- P. MILLET, *Les problèmes de la planification des économies nationales en voie d'intégration dans la C.E.E.* dans *Les problèmes de la planification*, p. 183.
- NOTES ET ÉTUDES DOCUMENTAIRES (La Documentation française), n° 3080, 15 avril 1964, *Les projets de programmation européenne*.
- P. OELE, Rapport sur le progrès technologique et la recherche scientifique dans le cadre de la Communauté européenne, Parlement, Doc. 97, 23 sept. 1966.
- H. PEYRET, *Un projet et un espoir : la programmation européenne*, Rev. L'Economie, 13 mai 1966, p. 2.
- P. PFLIMLIN, *Un plan européen est nécessaire et possible rapidement*, Entreprise, 14 juillet 1962, p. 10.
- A. PRATE, *Marché commun et politique régionale*, Rev. d'Eco. polit., 1964, p. 169. *Problèmes généraux de la programmation européenne*, Rev. du Marché commun, 1965, p. 125.
- PROBLÈMES ÉCONOMIQUES, n° 799, 23 avril 1963. *Marché commun et croissance économique*.
- R. PULINCKX, *Le patronat belge devant la programmation économique* dans *La programmation européenne*, p. 105.
- O. RENARD-PAYEN, *La fonction consultative du Parlement européen dans le cadre du Traité instituant la Communauté économique européenne*, Rev. Trim. de Droit europ., 1965, p. 526.
- REVUE « JEUNES PATRONS », *La planification européenne*, n° 156, *Sans planification européenne, pas de Communauté européenne*, n° 159.
- REVUE LES GRANDS AMÉNAGEMENTS RÉGIONAUX, n° 2, oct. 1963, p. 95, *L'action régionale dans la C.E.E.*
- J. REY, *La Commission économique européenne et le développement régional* dans *Aspects internationaux des problèmes d'économie régionale*, p. 500.
- R. REYNAUD, *Les syndicats et la construction européenne*, Rev. de l'Action popul., 1961, p. 787. *L'expérience de la C.E.C.A. au*

- service d'une programmation européenne*, Rev. de l'Action popul., 1964, p. 537.
- J. J. RIBAS, *Les aspects sociaux de la politique régionale de la C.E.E.*, Revue du Marché commun, 1966, p. 736.
- A. SABATINI, Rapport sur la proposition de la Commission concernant l'établissement de principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle, Parlement, Doc. 5, 21 mars 1962.
- A. SACLE, *Les aides d'Etat et la Communauté Economique Européenne*, Revue du Marché commun, 1965, p. 136.
- SAINT-JUST, *Pour une politique agricole des transports*, Revue du Marché commun, 1961, p. 5.
- Ph. SAINT-MARC, Rapport sur la planification européenne. Colloque sur la problématique de la planification. Royaumont, 30 nov. 1963. *Planification européenne ou libéralisme*, Rev. de la Défense nat., avril 1965, p. 612. *L'aménagement du territoire à l'heure européenne*, Etudes, Paris, n° 322, janv. juin 1965, p. 13.
- L. L. SANDRI, *L'apport de l'action régionale à la construction européenne*, Rapport au 3^e Congrès internat. des économies régionales, Rome, 3-6 mai 1965.
- H. SIMONET, *Conceptions et applications pratiques comparées de la planification ou de la programmation dans les pays de la C.E.E.* dans *La programmation européenne*, p. 65.
- P. H. TEITGEN, *Principes et règles générales de la politique agricole commune*, D. Soc., 1964, p. 507.
- P. TRAIMOND, *Le syndicalisme ouvrier face à la C.E.E.*, D. Soc., juin 1966.
- G. VEDEL, *L'Euratom*, Rev. éco., mars 1958.
- J. WEDYERT, *Un programme d'action pour le Marché commun*, Rev. de l'Action popul., 1963, p. 103.

TABLE DES MATIERES

PREFACE.	
INTRODUCTION	1
<i>Section 1 - Définition d'une fonction de développement économique</i>	5
§ 1 - Insuffisance d'une définition purement économique	6
I. Modalités de la politique de développement économique	7
II. La place de la politique de croissance dans l'action économique et sociale de l'Etat ..	11
§ 2 - Politique de développement et planification ..	14
I. Définition et contenu de la planification ..	14
II. Planification et politique de croissance ..	21
§ 3 - Aspects politiques et juridiques de la fonction de développement économique	23
I. La fonction de développement est capitale aux yeux des gouvernés car elle les atteint dans leurs intérêts matériels	23
II. La fonction de développement offre la possibilité de choix politiques « ouverts »	25
<i>Section 2. - La fonction de développement économique dans l'Europe communautaire</i>	30
§ 1 - L'inclusion de la fonction de développement économique dans la démocratie occidentale ..	31
I. Les données générales du problème	31
II. L'universalité du problème	38
§ 2 - L'inclusion de la fonction de développement économique dans la Communauté européenne	45
I. Les aspects internationaux de la politique de développement	46
II. Les premières expériences de coopération internationale en vue du développement ..	49
III. La fonction de développement dans le cadre de l'intégration européenne	55

1 ^{re} Partie - FONCTION DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DEMOCRATIE OCCIDENTALE ..	59
Titre 1 ^{er} - LES PRINCIPES ET L'AMBITION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES SIX.....	61
CHAPITRE 1 : <i>Le fondement de la politique de développement des six pays.....</i>	63
Section 1. - La politique de développement et les Consti- tutions économiques des six pays	64
§ 1 - La notion de Constitution économique	64
§ 2 - Les principes de la politique de développement tels qu'ils résultent des constitutions économi- ques des Six pays	66
I. La liberté économique dans les Constitu- tions économiques des Six pays	67
II. L'intervention de l'Etat en faveur du déve- loppement et les constitutions économiques des Six pays	73
III. La constitutionnalité d'une participation des groupes économiques et sociaux à l'éla- boration de la politique de développement	84
Section 2. - La politique de développement et l'opinion dominante dans les Six pays	89
§ 1 - L'attitude de la classe politique à l'égard du problème de la politique de développement éco- nomique planifié	89
I. Les divergences d'attitude entre les Six pays	90
II. La possibilité d'un compromis	103
§ 2 - L'opinion publique et la politique de dévelop- pement planifiée	107
§ 3 - Les forces économiques et la politique de déve- loppement planifiée	109
I. La position des syndicats	110
II. La position des organisations patronales ..	116
CHAPITRE 2 : <i>Le contenu de la politique de développement des Six pays.....</i>	124
Section 1. - La politique de développement des pays dépourvus d'un programme global d'expansion	125
§ 1 - La politique de développement de la R.F.A. ..	126
I. Traits généraux de la politique économique allemande	126
II. Les interventions limitées à des domaines précis de la croissance	127

III. L'évolution vers une politique globale de développement	133
§ 2 - La politique de développement des Pays-Bas ..	137
Section 2. - La politique de développement des pays dotés d'un plan global de développement	142
§ 1 - La place du plan de développement dans la politique économique	144
I. Les plans de développement instruments de cohérence	145
II. La subordination effective des décisions de politique économique à long terme au Plan	154
§ 2 - La force du plan quant aux décisions des agents économiques privés	167
Titre 2 - LES TITULAIRES ACTUELS DE LA FONCTION DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	170
CHAPITRE I : <i>L'effacement du Parlement</i>	171
Section 1. - Le rôle actuel du Parlement	171
§ 1 - Le rôle du Parlement dans les pays dotés d'un plan global d'expansion économique	172
I. Le rôle du Parlement dans l'élaboration plan d'expansion	172
II. Le rôle du Parlement dans l'élaboration de l'ensemble des décisions conditionnant la croissance	180
§ 2 - Le rôle du Parlement dans les pays dépourvus d'un plan global d'expansion, les Pays-Bas et la R.F.A.	186
I. Conséquences de l'inexistence d'un plan global de développement	186
II. Conséquences de la tendance générale à l'affaiblissement des prérogatives du Parlement	188
Section 2. - Signification de l'effacement du Parlement dans la conduite de la politique de développement ..	190
§ 1 - Les raisons techniques de l'effacement du Parlement	190
I. La technicité de la politique de développement	190
II. La souplesse de la politique de développement	192
II. La continuité de la politique de développement	194
IV. La cohérence de la politique de développement	194

§ 2 - Les raisons politiques de l'effacement du Parlement	195
I. L'effacement volontaire des Assemblées parlementaires	195
II. L'effacement des Assemblées parlementaires, conséquence du passage de la Démocratie politique à la Démocratie économique et sociale	196
CHAPITRE II : <i>La prééminence du Pouvoir exécutif</i> ..	198
Section 1. - L'organisation de la fonction de développement au niveau de l'Exécutif	199
§ 1 - L'aménagement de la fonction de développement au niveau gouvernemental	200
I. A la recherche d'un « Ministre du développement économique »	202
II. Le développement de la coordination interministérielle	211
§ 2 - L'aménagement de la fonction de développement au niveau administratif	217
I. Les différentes catégories d'organes intervenant dans l'élaboration de la politique de développement	218
II. Les caractéristiques des organes chargés de l'élaboration de la politique de développement	228
§ 3 - L'apparition d'une magistrature économique ..	231
Section 2. - L'exercice de la fonction de développement au niveau de l'Exécutif	234
§ 1 - Le schéma théorique de la décision	234
I. Le schéma d'élaboration des plans globaux d'expansion	234
II. L'élaboration de la politique d'expansion dans les pays dépourvus d'un plan global	237
§ 2 - La réalité du pouvoir de décision	238
I. Les raisons générales de la prédominance des techniciens	239
II. La planification globale de l'économie, facteur d'accélération de la tendance technocratique	240
CHAPITRE III : <i>L'association à l'échelon national des forces économiques</i>	247
Section 1. - L'aménagement de la participation des forces	

économiques à l'élaboration de la politique de développement	249
§ 1 - Les chambres économiques à compétence générale	250
I. La représentativité des Chambres économiques	253
II. Technicité des Chambres économiques ...	259
III. Les inadaptations des Chambres économiques aux exigences de la fonction de développement	260
§ 2 - Les procédures de consultation spécifiques de la fonction de développement	263
I. Description	263
II. Signification	269
<i>Section 2. - L'influence des forces économiques sur l'élaboration de la politique de développement</i>	<i>276</i>
§ 1 - Description de l'intervention des forces économiques dans l'élaboration de la politique de développement	276
I. La participation des forces économiques à l'élaboration des programmes globaux d'expansion	277
II. L'association des forces économiques à la définition des interventions isolées en faveur de la croissance	284
§ 2 - Signification de la collaboration des forces économiques	287
I. Les buts assignés à la consultation des intérêts économiques : raisons profondes de la « technocratisation » de celle-ci	287
II. Conséquences : « technocratisation » ou fédéralisme économique ?	291
 <i>CHAPITRE IV : La participation des pouvoirs locaux ..</i>	<i>293</i>
<i>Section 1. - L'existence et l'étendue du domaine d'intervention réservé aux pouvoirs locaux</i>	<i>296</i>
§ 1 - La R.F.A.	296
I. Les responsabilités théoriques des Länder dans la conduite de la politique de développement	296
II. Les moyens dont disposent les Länder pour mener à bien leurs interventions	298
§ 2 - L'Italie	299
I. Les responsabilités théoriques des Régions dans la conduite de la politique de développement	300

II. L'insuffisance des moyens dont disposent les Régions	301
§ 3 - Les Etats à structure unitaire	302
Section 2. - La collaboration établie entre les pouvoirs locaux et les autorités nationales dans le cadre de la fonction de développement	304
§ 1 - La place ménagée aux pouvoirs locaux dans l'élaboration de la politique de développement des pays décentralisés	305
I. La R.F.A.	305
II. L'Italie.	310
§ 2 - La place ménagée aux pouvoirs locaux dans l'élaboration de la politique de développement des pays centralisés	315
I. La consultation des pouvoirs locaux en tant que tels	316
II. La tendance à associer (et à substituer ?) les techniciens et les représentants des organisations économiques aux élus locaux	319
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	330
2 ^e Partie - FONCTION DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET COMMUNAUTAIRE EUROPEENNE	337
Titre 1 ^{er} - LES PRINCIPES ET L'AMBITION DE LA FONCTION DE DÉVELOPPEMENT A LA LUMIÈRE DES TRAITÉS INSTITUANT L'EUROPE COMMUNAUTAIRE	340
CHAPITRE I : <i>Les principes d'une fonction de développement conforme à l'institution de la Communauté européenne</i>	341
Section 1. - Les principes d'une fonction de développe- ment conforme aux Traités de Paris et de Rome	341
§ 1 - L'impossibilité d'une politique de développe- ment purement nationale, conséquence du ren- forcement des libertés économiques au niveau européen	343
I. Economie ouverte et politique de dévelop- pement nationale	343
II. Economie concurrentielle et politique de développement nationale	346
§ 2 - Le principe d'une intervention communautaire en faveur du développement	351
I. Les responsabilités particulières de la Com- munauté dans le domaine de la croissance	351

II. Les responsabilités globales de la Communauté dans le domaine de la croissance ..	362
<i>Section 2. - Principes d'une fonction de développement conforme à l'opinion dominant dans l'Europe Communautaire</i>	<i>373</i>
§ 1 - La fonction de développement communautaire envisagée à partir de l'échelon national	373
I. Schéma général de l'opinion	374
II. Positions particulières	375
§ 2 - La fonction de développement communautaire envisagée à partir de l'échelon européen	379
I. La fonction de développement communautaire et les milieux politiques européens ..	380
II. La fonction de développement communautaire et les milieux économiques européens ..	384

CHAPITRE II : L'ambition de la fonction de développement au vu des premières expériences communautaires .. 390

<i>Section 1. - Les interventions isolées de la Communauté en faveur de la croissance</i>	<i>391</i>
§ 1 - Les actions sur les facteurs de la croissance ..	391
I. L'action sur les facteurs humains	391
II. L'action sur les facteurs techniques	393
III. L'action sur les structures institutionnelles	396
§ 2 - Les actions sur les grands équilibres mis en jeu par la croissance	397
I. La politique communautaire de développement régional	397
II. L'action sur les équilibres sectoriels	401
III. La politique des revenus	404
<i>Section 2. - Le premier programme de politique économique à moyen terme</i>	<i>406</i>
§ 1 - Contenu du programme	408
I. La prévision	408
II. Les objectifs	410
III. Les moyens	412
§ 2 - Portée du programme	413
I. La portée du programme pour la Communauté	415
II. La portée du programme pour les Etats-membres	416
III. La portée du programme pour les producteurs privés	419
Titre 2 - L'AMÉNAGEMENT INSTITUTIONNEL DE LA FONCTION DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE	421

CHAPITRE I : <i>Le rôle des organismes communautaires</i>	422
Section 1. - Le Parlement européen	422
§ 1 - Les traités européens facteur d'affaiblissement de l'influence parlementaire	423
I. La faiblesse des pouvoirs juridiques du Parlement	423
II. Conséquences	424
§ 2 - Rôle effectivement joué par le Parlement européen	425
I. Le principe d'une intervention du Parlement européen	425
II. Modalités de l'intervention du Parlement ..	427
III. Portée de l'intervention du Parlement ..	429
Section 2. - Les Exécutifs européens.	431
§ 1 - Répartition des rôles considérée sous le seul angle juridique	431
I. La fonction d'étude	431
II. La fonction de coordination	432
III. La fonction d'intervention	432
§ 2 - Répartition effective des rôles	434
I. L'intervention du Conseil	434
II. Interventions des Exécutifs indépendants	438
Section 3. - Les organismes techniques	444
§ 1 - L'aménagement institutionnel du pouvoir technique au sein des Communautés européennes	444
I. Description	444
II. Caractéristiques essentielles des organismes techniques européens	449
§ 2 - Le rôle des organismes techniques dans l'élaboration de la politique économique à moyen terme	453
I. Le rôle des techniciens dans l'élaboration des interventions isolées	453
II. Le rôle des techniciens dans l'élaboration du schéma global de développement	455
CHAPITRE II : <i>Le rôle des autorités nationales</i>	458
Section 1. - L'intervention des Etats dans l'élaboration de la politique de développement communautaire	460
Section 2. - L'intervention des collectivités décentralisées dans l'élaboration de la politique de développement communautaire	463
CHAPITRE III : <i>Le rôle des producteurs privés</i>	465
Section 1. - L'aménagement de la consultation des forces économiques	466

DANS L'EUROPE COMMUNAUTAIRE	521
§ 1 - Représentativité	467
§ 2 - Technicité	470
§ 3 - Cohérence	472
<i>Section 2. - L'intervention des forces économiques dans l'élaboration de la politique de développement com- munautaire</i>	473
§ 1 - Le principe d'une consultation officielle des organisations économiques	473
I. Le problème juridique	474
II. Les solutions retenues	475
§ 2 - Modalités de la consultation des forces écono- miques	479
I. L'association des forces économiques à la préparation des décisions	479
II. Les consultations finales	483
CONCLUSION	479
BIBLIOGRAPHIE	491
TABLE DES MATIERES	513

Achevé d'imprimer
par
Les Presses Jurassiennes
Dole-du-Jura
le 20 décembre 1969

